

**REPORTS OF INTERNATIONAL
ARBITRAL AWARDS**

**RECUEIL DES SENTENCES
ARBITRALES**

Pablo Nájera (France) v. United Mexican States

19 October 1928

VOLUME V pp. 466-508



NATIONS UNIES - UNITED NATIONS
Copyright (c) 2006

FRACCIÓN V. — “*Fuerzas insurrectas distintas de las mencionadas en las fracciones 2, 3 y 4*”

Deben considerarse como fuerzas insurrectas a todas aquellas que, perteneciendo a una revolución, se han separado de esta antes del triunfo *sin que en ese momento estuviere ya organizada otra revolución distinta de la que abandonen*. El hecho de que, después de separarse y hostilizar a la Jefatura revolucionaria, pretenden ostentarse como elementos de otra nueva revolución no les quita su carácter de insurrectos si la revolución que abandonaron es la que llega a triunfar. Esto es lo que ha sucedido en México de 1910 a 1920.

Son, pues, fuerzas insurrectas las siguientes:

a) Las de Zapata contra el gobierno de de la Barra y Madero (desde julio de 1911 hasta febrero de 1913).

b) Las de Orozco, contra el gobierno de Madero (desde mayo 1912 hasta mayo de 1917).

c) Las de Felix Díaz contra Madero (en octubre de 1912 y febrero de 1913).

d) Las de Villa y Zapata contra Carranza (noviembre de 1914 hasta 1920).

Intencionalmente se ha omitido el *período de Huerta* porque para nosotros la facción huertista constituye un grupo de rebeldes, con lo agravante de traidores y asesinos.

Naturalmente el único criterio que debe tenerse en cuenta para juzgar de la calidad de tales o cuales tropas es el del Gobierno porque el Gobierno es el representante del pueblo.

Los Gobiernos que han reconocido el derecho de reclamar por indemnizaciones son el de Madero, el de Carranza y el de Obregón, ya sea al expedir las leyes de la Comisión Nacional, ya al firmar las Convenciones. — En consecuencia, esos gobiernos son los que han debido opinar sobre la calidad del huertismo. Ahora bien, esos gobiernos nunca han dado al huertismo los caracteres de gobierno de hecho ni mucho menos *de jure*. En consecuencia no puede entrar dentro de la fracción primera del art. III de la Convención.

Por otra parte, tampoco pueden entrar las fuerzas huertistas dentro de la fracción IV porque ella dice que se pagará por los daños causados por tropas federales *después de su disolución*; y como durante el huertismo no se había disuelto el ejército federal, no hay lugar a la aplicación de esa fracción’

PABLO NÁJERA (FRANCE) *v.* UNITED MEXICAN STATES

(*Decision No 30-A, October 19, 1928, concurring opinion by French Commissioner, October 20, 1928, dissenting opinion by Mexican Commissioner, November 2, 1928. Pages 156-202. Annexes omitted.*)

TREATIES, EFFECT OF NON-REGISTRATION OF *Compromis* WITH SECRETARIAT OF LEAGUE OF NATIONS PURSUANT TO ARTICLE 18 OF THE COVENANT. The fact that the claimant Government, member of the League of Nations, has not proved the registration of the *compromis* with the Secretariat of the League of Nations pursuant to Article 18 of the Covenant may not be invoked by respondent Government, a non-member, in support of a motion to dismiss. Any such failure to register may be invoked as between members of the League but is of no consequence with respect to a non-member.

FRENCH PROTÉGÉS AS PARTIES CLAIMANT.—NATIONALITY, EFFECT OF OPTION FOR LEBANESE NATIONALITY. Claimant was born in Lebanon in 1860, opted for Lebanese nationality November 5, 1926, and acceptance of such option

by Lebanese Government was notified to the French and Mexican consular authorities December 29, 1927. Claimant's memorial was filed before the tribunal June 15, 1926. The forms for signifying exercise of the option stated that it would not take effect until registered with the Lebanese Government and consented to by the French Government. *Held*, claimant is included within the term "French protégés" under article III of the *compromis*. His Lebanese nationality and right to French protection under the terms of the League Mandate is established, and, while the effective date of such right to protection may have been subsequent to the date of the filing of his memorial, he is nevertheless to be considered as a "protégé" under the system of protection preceding the establishment of the Mandate.

Cross-references: Annual Digest, 1927—1928, pp. 52, 256.

Comments: Manley O. Hudson, "Legal Effect of Unregistered Treaties in Practice, under Article 18 of the Covenant", Am. J. Int. Law, Vol. 28, 1934, p. 548.

1. — Par un mémorandum enregistré par le secrétariat sous le numéro 198 et suivi d'un mémoire déposé le 15 juin 1926, l'agent du Gouvernement français a présenté à la Commission une réclamation contre les Etats-Unis Mexicains, pour cause de pertes et dommages subis en 1916 par le Libanais M. Pablo Nájera.

D'après le mémoire français, ladite réclamation se base sur le fait que, le 6 novembre 1916, des forces révolutionnaires sous le commandement du général Villa ont saccagé le magasin que le réclamant exploitait à Hidalgo del Parral, sous le nom de "La Balanza Mercantil".

M. Pablo Nájera a présenté, le 14 novembre 1921, une réclamation devant la Commission nationale qui, par son "dictamen" du 25 juillet 1923, l'a rejetée, parce que, à la date de ce "dictamen", les forces villistes étaient considérées comme rebelles et non comme révolutionnaires.

L'indemnité réclamée se monte à un total de \$62.000 sans intérêts.

Dans cette affaire, l'agence mexicaine, avant d'entrer dans la discussion au fond, a proposé quelques exceptions aux fins de non-recevoir, par voie de déclinatoire, en conformité de l'article 18 du Règlement de procédure, de sorte que la procédure relative au fond a été suspendue, conformément à l'article 19 dudit Règlement.

Les discussions orales sur les exceptions proposées par la partie défenderesse ont eu lieu dans les audiences des 2, 7, 9 et 12 juillet 1928. Malgré cela, les débats n'ont pu être déclarés clos que le 9 octobre 1928, puisque quelques documents supplémentaires promis par les agences n'ont été présentés à la Commission que le 19 septembre et le 5 octobre dernier, respectivement.

2. — Le motif par lequel, selon la teneur des pièces fondamentales, l'agence mexicaine prie la Commission de rejeter *in limine* la présente réclamation consiste à dire que la Commission franco-mexicaine n'aurait pas compétence pour en connaître, pour la raison triple suivante:

1) Le réclamant n'ayant présenté, à l'appui de sa qualité pour se présenter devant la Commission franco-mexicaine, qu'un certificat d'immatriculation consulaire français, constatant sa naissance au Liban, n'a pas par cela dûment prouvé sa nationalité syrio-libanaise ¹.

2) Quand bien même cette nationalité pourrait être considérée comme dûment prouvée, la qualité de Syrio-libanais ne ferait pas rentrer le récla-

¹ Ainsi que je le ferai observer plus loin dans le texte, une nationalité syrio-libanaise n'existe pas du tout: en effet, il n'existe que des nationalités syrienne et libanaise distinctes. C'est pourquoi, dans le présent cas, je ne parlerai que de la nationalité libanaise du réclamant.

mant dans la catégorie des protégés français mentionnés à l'article III de la Convention, étant donné que le terme "protégé français" équivaut à "sujet d'un protectorat français" et que les pays sous mandat ne constituent pas de protectorats.

3) Même accordé que le réclamant puisse être réputé "protégé français" à l'heure actuelle, il ne l'était, en aucun cas, le 6 novembre 1916, date à laquelle les dommages ont été essuyés.

La défense triple, reproduite ci-dessus et complétée au cours des audiences par une série d'arguments nouveaux, démontre, par son système même, que l'agence mexicaine est d'avis que, pour tomber sous la protection que l'article III de la Convention accorde aux "protégés français", il est de rigueur que le réclamant ait appartenu, déjà à l'époque des dommages, à une nation qui, à cette même époque, était un protectorat de la France, dans le sens technique du mot.

En réfutant les arguments allégués à l'encontre de la recevabilité de la réclamation, l'agence française a suivi le système de défense de l'agence mexicaine, tout en niant que la qualité du réclamant pour se présenter devant la Commission franco-mexicaine doive être jugée à la lueur de la thèse triple soutenue par la partie adverse.

A mon avis encore, la thèse mexicaine contenue dans les trois propositions reproduites ci-dessus, part d'une présupposition dont le bien-fondé est douteux et constitue donc une pétition de principe. Pour cette raison, je crois devoir suivre dans cette sentence un autre ordre de traitement des arguments présentés de part et d'autre, en examinant d'abord :

a) Quel est le sens du terme "protégés français" envisagé par lui-même et à la lumière des éléments d'explication que fournit éventuellement la genèse de la disposition en question; ensuite

b) Si les arguments allégués à l'encontre des conclusions tirées du texte et de la genèse de l'article sont de nature à amener à une conclusion différente et enfin

c) Si les documents produits par le réclamant suffisent à attester sa qualité de "protégé français" dans le sens qui revient à ce terme.

Tout d'abord, il convient de faire précéder ce triple examen de quelques observations sur la remarque faite par l'agence mexicaine au cours des débats oraux et tirée du défaut de preuve, par l'agence française, que la Convention franco-mexicaine des réclamations ait été dûment enregistrée au Secrétariat de la Société des Nations, conformément à l'article 18 du Pacte, et d'y ajouter quelques observations sur le ou les moments auxquels la qualité de "protégé français" doit avoir existé (3^e thèse mexicaine).

ENREGISTREMENT DE LA CONVENTION FRANCO-MEXICAINE DES RÉCLAMATIONS PAR LE SECRÉTARIAT DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

3. — Parmi les arguments allégués par l'agence mexicaine au cours des audiences, il s'en trouve un qui se réfère à l'article 18 du Pacte de la Société des Nations, disant que :

"Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un Membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré."

L'exposé de l'agence mexicaine n'a pas fait ressortir avec toute la clarté désirable quelle est la portée de cet appel fait audit article 18. A mon avis, il ne peut avoir que deux sens intelligibles, ou bien que la Commission franco-mexicaine n'est autorisée à considérer la Convention des réclamations comme

obligatoire à aucun égard, ou bien que son caractère obligatoire doit être nié seulement en ce qui concerne les réclamations des Syriens et des Libanais. Dans le premier cas, on ne saurait s'expliquer pourquoi l'agence mexicaine a passé sous silence cet argument au cours des discussions relatives aux affaires traitées antérieurement devant la Commission (cas Pinson; Bourillon, Jacques y Cia; Lombard Hermanos y Cia; Compañía Azucarera Paraiso Novillero), puisque le même argument eût pu être invoqué alors dans ces affaires. Dans le dernier cas, ce silence antérieur s'expliquerait, mais il resterait absolument dans l'ombre quels rapports particuliers existent entre la situation des pays sous mandat et l'article 18 du Pacte de la Société des Nations. Bien que, par conséquent, la portée de l'argument soit tout à fait incertaine, de sorte qu'il y aurait lieu de ne pas en faire cas dans cette sentence, pour des motifs alliés à la fameuse *exceptio obscuri libelli*, je tiens à ne pas le laisser de côté, étant donné qu'il touche à des questions de principe et que l'arbitrage actuel est, que je sache, le premier dans lequel la portée de l'article 18 ait été discutée en ce qui concerne les relations juridiques entre un Etat membre de la Société et un Etat non membre. Ce faisant, j'entendrai l'argument dans le premier sens, vu que je n'ai pas été à même de saisir le moindre point de contact spécial entre l'enregistrement des traités prescrit par l'article 18 et la Syrie et les autres pays sous mandat.

Evidemment, l'argument tiré de l'article 18 doit avoir été entendu par l'agence mexicaine en supposant tacitement:

- 1) qu'un tribunal arbitral ou commission mixte qui ne dépend en rien de la Société des Nations, ni ne lui est lié en quoi que ce soit, est tout de même autorisé à en faire application, voire même y est obligé;
- 2) que le simple fait par la Partie défenderesse de dire que la Partie demanderesse a négligé de prouver l'enregistrement, suffit à barrer la route à l'application de la convention en question;
- 3) que l'article produit des effets juridiques même dans les rapports entre un Etat membre et un Etat non membre de la Société;
- 4) que l'Etat non membre peut, en vertu d'un droit propre, l'invoquer en sa faveur, notamment devant un tribunal indépendant de la Société des Nations.

4 (Ad 1). — Il ne peut, naturellement, être question d'entrer dans une récapitulation et un examen critique de toutes les doctrines auxquelles l'article 18 du Pacte a donné naissance. Quand bien même je serais personnellement d'un autre avis, — ce qui n'est pas le cas, — j'éprouverais une grande hésitation à défendre dans cette sentence une opinion qui diffère de celle qui, après de longues discussions au sein de la Société des Nations elle-même, a été admise comme correspondant le mieux à la portée évidente de la disposition dans le cadre du droit international traditionnel; dans des cas pareils, où une disposition conventionnelle se prête à différentes interprétations, il doit exister de très graves doutes sur la correction de l'interprétation courante, ou de très graves raisons de la modifier, pour ne pas accepter comme acquise l'interprétation qu'en a fixée le groupe d'Etats dont elle est destinée à régir les rapports mutuels. J'admets, par suite, l'interprétation acquise, selon laquelle l'article 18 — sans porter atteinte à la force obligatoire, entre les Parties contractantes, de la convention dûment ratifiée, mais pas enregistrée, de sorte qu'elles ne peuvent plus se rétracter unilatéralement, ni conclure avec d'autres Puissances des conventions incompatibles avec la première — empêche tout de même que les Parties contractantes en fassent valoir les stipulations en justice, l'une envers l'autre, non seulement devant les organes de la Société des Nations, notamment l'Assemblée et le Conseil, et devant la Cour permanente de Justice internationale, créée par ladite Société, mais encore devant tout autre tribunal

appelé à fixer les rapports juridiques entre les deux Etats en question — interprétation qui revient à attribuer aux engagements résultant de la convention non enregistrée une valeur juridique analogue aux obligations dites “naturelles” du droit privé, et à l'article 18 lui-même, le caractère d'une règle de droit à laquelle il n'est pas libre aux Etats, membres de la Société des Nations, de déroger par des stipulations particulières, entre eux (*jus cogens*) Dans cette interprétation, la Commission franco-mexicaine serait donc, non seulement autorisée, mais même obligée, à faire application de la seconde phrase de l'article 18, comme dominant toutes les relations conventionnelles des Etats membres de la Société des Nations, si les suppositions *sub* 2), 3) et 4) étaient correctes.

5 (Ad 2). — Dans quelles conditions un tribunal arbitral doit-il se refuser à appliquer une convention, pour des motifs empruntés audit article 18? Est-il strictement nécessaire que la partie contractante qui veut s'en prévaloir commence par en invoquer et démontrer l'enregistrement, de sorte que, si elle le néglige, le tribunal doit considérer la convention comme non-obligatoire? Ou cela n'est-il pas strictement nécessaire et incombe-t-il au tribunal lui-même de vérifier, obligatoirement et d'office, dans chaque cas particulier, si l'enregistrement s'est effectué ou non? Ou est-ce que même cette vérification n'est pas de rigueur, de sorte que le tribunal peut se contenter de s'assurer de l'enregistrement dans les seuls cas où lui-même en doute? Ou enfin, le tribunal est-il obligé de considérer la convention comme obligatoire, à moins que la Partie vis-à-vis de laquelle elle est invoquée ne lui ait démontré que l'enregistrement n'a pas eu lieu?

Si l'on se rend compte, d'une part, que l'enregistrement est un fait public, constaté dans un registre public, et d'autre part, qu'il est permis de supposer que tout Etat, membre de la Société des Nations, remplit ses engagements résultant de l'article 18, la première exigence serait exagérée. Si au contraire, l'on se rend compte du but et du caractère obligatoire de l'enregistrement, la dernière thèse devient inadmissible: car, admettre l'obligation du tribunal de donner effet à une convention, toutes les fois que la Partie défenderesse n'en invoque pas le défaut d'enregistrement, pourrait équivaloir à sanctionner une fraude à l'article 18, en attribuant aux traités secrets des effets juridiques que le Pacte a voulu exclure, et cela par la conspiration des deux Parties contractantes. Le choix doit donc porter sur la deuxième ou la troisième thèse. Etant donné qu'en règle générale, les traités conclus par les membres de la Société sont régulièrement enregistrés et que leur enregistrement est de notoriété commune, j'estime qu'un tribunal international est en droit d'admettre comme la règle la plus raisonnable celle que j'ai formulée ci-dessus en troisième lieu, et consistant à dire que le tribunal peut se borner à exiger la preuve de l'enregistrement dans le seul cas, où il n'en est pas convaincu¹. Or, dans le cas présent, l'agence mexicaine a simplement avancé que l'enregistrement n'était pas dûment prouvé devant la Commission, sans prétendre qu'il n'aurait

¹ Il est incontestable que cette règle peut laisser échapper à l'attention du tribunal un cas, dans lequel une convention n'a, en réalité, pas été enregistrée. En effet, la Cour permanente de Justice internationale a, une fois, donné application à une convention non enregistrée, à savoir dans son avis consultatif No 11, basé sur la convention polono-dantzicoise de Varsovie du 24 octobre 1921. Ce fait — s'il ne s'explique pas précisément par le motif qu'il s'agissait d'un traité conclu entre un Etat membre et un Etat non membre, bien qu'intimement lié avec la Société, — peut toutefois trouver son explication également dans le caractère particulier des rapports polono-dantzicois, ou dans la situation juridique de la Ville Libre. Malheureusement, l'avis consultatif laisse ce point absolument dans l'ombre.

pas eu lieu; de son côté, l'agent français a déclaré officiellement que, non seulement en ce qui concerne la convention primitive du 25 septembre 1924, mais encore en ce qui concerne la convention additionnelle du 12 mars 1927 la formalité requise par l'article 18 du Pacte a été observée. Dans ces conditions il n'y a pas lieu, à mon avis, d'insister davantage sur ce point.

6 (Ad 3). — L'article 18 produit-il des effets juridiques en dehors du groupe d'Etats composant la Société des Nations? Il n'est pas douteux que l'article 18 n'a aucune importance pour le cas de conventions conclues entre deux Etats non membres de la Société: ceux-ci sont parfaitement libres de conclure des traités secrets, ou de ne pas faire enregistrer leurs traités publics, et aucun tribunal, pas même la Cour permanente de Justice internationale, ne saurait éventuellement dénier force obligatoire à une convention conclue entre de pareilles Parties, et non enregistrée.

La question devient plus compliquée, dès qu'il s'agit de conventions conclues entre un Etat membre et un Etat non-membre de la Société. D'une part, le membre a l'obligation de faire enregistrer ses traités avec des Etats non-membres, mais cette obligation est un engagement pris vis-à-vis des autres membres de la Société et de cette dernière elle-même. D'autre part, la règle de l'article 18 constitue une innovation vis-à-vis du droit coutumier traditionnel et ne saurait donc être considérée comme liant les Etats qui, n'ayant pas souscrit au Pacte de la Société, ni n'y étant entrés plus tard, vivent toujours sous le coup de cet ancien droit coutumier, qui ne connaît aucune obligation d'enregistrement. Aussi, le passage qui se trouve dans le *Traité de droit international public* de P. Fauchille, t. 1^{er}, 3^e partie, p. 339: "un Etat non membre qui a conclu un traité avec un Etat membre de la Société, doit avoir le droit d'exiger l'enregistrement, puisque à défaut de cet enregistrement le traité resterait dépourvu de force obligatoire", me semble-t-il contenir une grave erreur.

A mon avis, la situation juridique à cet égard est la suivante. Même pour les traités conclus entre Etats membres et non-membres de la Société la prescription de l'article 18 du Pacte n'est pas sans intérêt. Le membre qui ne fait point enregistrer un traité, conclu avec un non-membre manque à ses devoirs envers la Société des Nations et il ne serait pas qualifié pour invoquer la convention non enregistrée devant l'Assemblée, le Conseil, ou une commission ou organisation quelconque de ladite Société. Par contre, l'Etat non-membre est tout à fait étranger à l'engagement contracté par les membres; pour lui n'est obligatoire que la règle du droit international commun, d'après laquelle la force obligatoire d'un traité résulte généralement de l'échange des ratifications. Par conséquent, si la France avait omis de faire enregistrer la convention par le Secrétariat de la Société des Nations, et qu'elle l'invoquât quand même, par exemple devant le Conseil de la Société, ce dernier ne serait pas, à mon avis, qualifié pour la considérer comme obligatoire. Et peut-être, pourrait-on dire la même chose, pour le cas où la France invoquerait une telle convention devant la Cour permanente de Justice internationale, bien que celle-ci ne soit pas, dans le même sens que le Conseil, un organe de la Société des Nations, et qu'elle soit investie du pouvoir souverain d'apprécier la situation juridique en parfaite indépendance. Au contraire, le Mexique serait en droit d'invoquer la convention (par exemple, la troisième clause de l'article VIII) devant tout tribunal international, y compris la Cour permanente de Justice internationale, sans que le défaut d'enregistrement pût lui être opposé.

7 (Ad 4). — Est-ce à dire, enfin, que le Mexique, de son côté, serait qualifié pour opposer à la France, en vertu d'un droit propre, le défaut d'enregistrement d'un traité conclu avec elle, notamment devant un tribunal arbitral ou une commission mixte indépendante de la Société des Nations? Point du

tout. Le Mexique n'étant pas lié, en quoi que ce soit, par la disposition de l'article 18, et cette disposition ne pouvant, par suite, lui nuire à aucun égard, il ne saurait, à l'inverse, non plus en tirer des arguments en sa faveur, pour se soustraire à des engagements internationaux qu'il a pris par une convention qui, pour ce qui le concerne, est pleinement valable. Le Mexique ne saurait donc en aucun cas se retrancher, en vertu d'un droit propre, derrière le défaut éventuel d'enregistrement de pareille convention par la France.

La seule question qui me paraisse douteuse, et qui eût obtenu une importance capitale dans la Commission franco-mexicaine, si le Mexique eût pu démontrer le défaut d'enregistrement de la Convention, est celle de savoir, si même cette Commission, bien qu'indépendante de la Société des Nations, aurait été obligée d'ignorer la convention, en vertu de l'article 18 du Pacte. S'il m'eût fallu décider cette question, je l'aurais résolue par la négative.

La raison pour laquelle, entre membres de la Société des Nations, une convention non enregistrée ne saurait être considérée comme obligatoire, pas même par un tribunal international indépendant de la Société (voir ci-dessus, ad 1), consiste en ceci que les Parties contractantes sont, l'une et l'autre, liées par la même règle de droit impérative (*jus cogens*), qui prévaut sur leur liberté d'agir en matière de traités internationaux. Mais cette raison n'existe pas, en ce qui concerne les traités conclus entre un Etat membre et un Etat non membre, et non enregistrés. Il va de soi qu'un tribunal international indépendant n'a pas, comme les organes de la Société des Nations, la mission de coopérer *ex officio* à l'accomplissement, par les membres de ladite Société, de leurs obligations vis-à-vis de celle-ci, et d'en frapper l'inobservation par des sanctions, qui ne découlent pas également des principes généraux du droit. Or, il me paraît impossible d'interpréter la sanction prévue à l'article 18 du Pacte, comme constituant l'application d'un principe général de droit. Cela pourrait être le cas, si la disposition dudit article 18 impliquait une *capitis deminutio* des membres de la Société des Nations, en ce sens que, après la naissance de celle-ci, ses membres seraient limités dans leur capacité juridique traditionnelle de contracter des engagements internationaux (internationale Handlungsfähigkeit), comme c'est le cas, par exemple, d'Etats souverains entrés dans une fédération, ou s'étant soumis au protectorat d'un autre Etat. Mais évidemment, pareille situation ne se présente pas ici. L'article 18 ne limite en rien ladite capacité juridique. Il frappe seulement d'une sanction nouvelle, une règle de droit nouvelle qui ne produit ses effets, *erga omnes*, et notamment vis-à-vis d'un tribunal arbitral indépendant, qu'entre membres de la Société, mais qui, entre un Etat membre et un Etat non membre, ne les produit qu'en ce qui concerne la seule Société et ses organes.

Mais quand bien même la Commission franco-mexicaine eût donné effet à la sanction juridique formulée à l'article 18 du Pacte, elle n'eût en aucun cas, pu le faire pour le motif que l'Etat non membre aurait un droit propre d'invoquer en sa faveur l'article 18 du Pacte, qui pour lui est *res inter alios acta*, mais seulement pour le motif que l'Etat membre se serait barré la route vers le tribunal par son propre fait ou sa propre négligence.

En éliminant ainsi le jeu de la sanction de l'article 18 entre un Etat membre et un Etat non membre de la Société dans un tribunal international indépendant de cette dernière, la Commission franco-mexicaine aurait évité en même temps la conséquence fâcheuse de placer l'Etat membre dans une situation procédurale moins favorable que celle de l'Etat non membre, car, quelle serait, dans le cas contraire, la situation juridique, notamment dans l'hypothèse d'un traité contenant des obligations réciproques? L'Etat membre ne saurait l'invoquer en sa faveur devant aucun tribunal vis-à-vis de l'Etat non membre, mais il ne saurait de son côté exciper du défaut d'enregistrement, pour se

défendre contre une demande de ce dernier. Inversement, l'Etat non membre pourrait se prévaloir d'un pareil traité devant tout tribunal, sans que le défaut d'enregistrement pût lui nuire en quoi que ce fût. Cette inégalité de situation procédurale se justifierait parfaitement devant les organes de la Société des Nations; en effet, l'Etat en défaut ne saurait l'imputer qu'à lui-même, puisque, ayant pu et ayant dû faire enregistrer le traité en vertu de ses obligations vis-à-vis de la Société des Nations, il a manqué à son devoir. Mais il n'y a pas, à mon avis, de motifs suffisants de créer la même situation défavorable à l'Etat membre, devant un tribunal qui n'a rien à faire avec la Société des Nations.

LE SENS DU TERME "PROTÉGÉS FRANÇAIS" DANS L'ARTICLE III
DE LA CONVENTION ENVISAGÉ À LA LUEUR DES NÉGOCIATIONS DIPLOMATIQUES

8. — Lorsqu'on fait abstraction, pour le moment, des pourparlers diplomatiques qui ont amené à la conclusion de la convention des réclamations, on se trouve en présence de deux thèses, la française, qui attache au terme "protégés" un sens ample, à savoir de tous ceux que, selon le droit international, la France est obligée et (ou) en droit de protéger par la voie diplomatique, et la mexicaine, selon laquelle "protégés" est équivalent à "sujets d'un protectorat". L'agence mexicaine a négligé de confirmer cette interprétation du terme par des citations d'auteurs, de conventions ou de sentences arbitrales qui l'appuient, ce qui trouve son explication naturelle dans le fait que, autant que je sache, aucun auteur, aucun texte conventionnel, aucune sentence n'attache au mot "protégés" le sens "technique" restreint que l'agence mexicaine prétend lui donner. Bien au contraire, la doctrine et la pratique du droit international public sont d'accord pour dire que les "protégés" d'un Etat forment un ensemble hétérogène de personnes, dont les sujets d'un protectorat de l'Etat en question ne constituent qu'un seul groupe.

En veut-on des exemples? Si la thèse de l'agence mexicaine était correcte, la fameuse convention de Madrid du 3 juillet 1880, basée elle-même sur une convention antérieure de 1863, et qui a joué un rôle notable dans l'évolution du conflit franco-allemand relatif au Maroc, serait un non-sens. Car dans cette convention, un nombre d'Etats, dont la plupart n'avaient pas du tout de protectorats internationaux (comme l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède) "ayant reconnu la nécessité d'établir sur des bases fixes et uniformes l'exercice du droit de protection au Maroc", ont fixé des règles sur leurs "protégés" dans ce pays. Autre exemple: article 32 de l'Acte général de la Conférence antiesclavagiste de Bruxelles du 2 janvier 1892¹, interprété par la Cour permanente d'arbitrage de La Haye dans sa sentence relative aux boutres de Mascate, et comprenant, d'après cette interprétation, en ce qui concerne les pays de capitulations, quatre groupes de "protégés" dont les sujets d'un pays sous le protectorat de la Puissance dont ils invoquent la protection, ne constituent qu'un seul groupe, les trois autres étant formés par les personnes qui, soit en vertu de traités particuliers, soit d'une loi ottomane de 1863, soit d'une situation de fait ayant existé déjà avant 1863, jouissent de la protection d'une Puissance étrangère.

¹ D'après ledit article 32:

"L'autorité d'arborer le pavillon d'une desdites Puissances ne sera accordée à l'avenir qu'aux bâtiments indigènes qui satisfont à la fois aux trois conditions suivantes:

"1. Les armateurs ou propriétaires devront être sujets ou protégés de la Puissance dont ils demandent à porter les couleurs;

"2., etc."

Et si l'on consulte, comme troisième exemple de l'emploi du terme controversé, le *Handbuch des deutschen Konsularwesens* de B. W. von König (8e édition, p. 66 et ss.), on voit que, là aussi, le terme "Schutzbefohlene" ou "Schutzgenossen" est pris dans un sens beaucoup plus ample que le prétendu sens "technique" qui, selon la thèse mexicaine, doit être attaché au terme "protégés". Il n'est donc pas douteux que cette thèse, d'après laquelle le mot "protégé" en droit international équivaut à "sujet d'un protectorat international", est absolument dénuée de fondement.

9. — Quelles personnes sont, alors, comprises dans ce terme? Il n'est guère possible de donner à cette question une réponse catégorique et qui prétende embrasser tous les cas particuliers, dans lesquels la question puisse être soulevée. D'après l'interprétation contenue dans la sentence relative aux boutres de Mascate, citée ci-dessus, la situation de "protégé" peut découler non seulement de lois nationales de pays vivant sous le régime des capitulations et de traités spéciaux, comme celui de 1844 conclu entre la France et le Sultanat d'Oman, mais même de situations de fait créées sans aucun titre juridique déterminé. L'agence mexicaine a quelques moments voulu tirer de ladite sentence un argument en faveur de sa thèse que, en tout cas, les sujets de pays sous mandat ne peuvent être considérés comme "protégés", lesdites personnes ne se trouvant pas énumérées dans la liste établie par la Cour permanente d'arbitrage. Mais sans parler même de la circonstance que ladite sentence fut rendue bien des années avant que personne ne pût prévoir la création des mandats à la suite d'une conflagration mondiale, l'argument ne serait pas exact, puisque parmi les groupes de "protégés" figurant dans ladite sentence, se trouvent précisément les personnes qui ont été reconnues comme "protégées" par un traité particulier, comme c'est le cas des sujets de tous les pays sous mandat.

En effet, aux termes de l'article 3 du mandat pour la Syrie et le Liban — article qui se trouve dans tous les mandats —, "les ressortissants de la Syrie et du Liban se trouvant hors des limites de ces territoires relèveront de la protection diplomatique et consulaire du Mandataire". Cette disposition non seulement confère à la France le *droit*, mais encore lui impose le *devoir* de veiller aux intérêts des ressortissants de la Syrie et du Liban à l'étranger, au moyen de sa protection diplomatique et consulaire, conformément au fameux adage d'un des maîtres de la science allemande du droit public, selon lequel "öffentliche Recht ist öffentliche Pflicht". Il s'agit donc, bien sûr, d'un titre international de protection dont la France peut se prévaloir, pour assumer la sauvegarde des intérêts des Syriens et des Libanais à l'étranger, et ne pas les prendre équivaudrait à un grave manquement, de la part de la France, à ses engagements internationaux. C'est pourquoi la manière de l'agence mexicaine de représenter les choses, comme si la France, en prenant la défense desdits intérêts sans une autorisation spéciale de la Société des Nations, usurperait en quelque sorte des droits qui reviendraient à cette dernière, est absolument erronée. La situation est presque identique, à cet égard, à celle des ressortissants de la Ville Libre de Dantzig, placés sous la protection diplomatique de la République polonaise, bien que ce petit Etat libre ne soit pas non plus un protectorat de la Pologne.

D'ailleurs, je m'abstiens pour le moment d'entrer dans un examen du point de savoir si, comme l'a affirmé l'agent français, la France n'a pas le droit de protection diplomatique des ressortissants de la Syrie et du Liban en vertu d'autres titres plus anciens et de beaucoup antérieurs au régime du mandat.

Si donc, d'une part, il ne peut exister aucun doute sur ce que le terme "protégé" en droit international a un sens plus large que ne lui attribue

l'agence mexicaine, et que, d'autre part, l'étendue exacte du terme dépend du contexte dans lequel il se trouve et de l'intention des Etats contractants, il convient de consulter avant tout les éléments d'interprétation que fournissent les pourparlers diplomatiques entre la France et le Mexique, ainsi que la situation de fait au Mexique.

10. — Pour effleurer d'abord ce dernier point, il est notoire qu'il n'y a dans ce pays, ni n'y avait pendant la période révolutionnaire dont s'occupe la convention des réclamations, ni de Marocains, ni de Tunisiens, ni de Cambodgiens, ni d'Annamites, de sorte que, si le terme de "protégés" devait effectivement être conçu dans le prétendu sens "technique" défendu par l'agence mexicaine, les mots "ou de protégés français" et "ou sous la protection française" figurant à l'article III de la convention, se révéleraient vides de sens; or, pareille interprétation semble tout de suite se heurter à la règle d'interprétation *sub a*, 5) que j'ai formulée au paragraphe 50 de ma sentence dans l'affaire G. Pinson (No 1), à savoir que, en cas de doute sur la portée d'une stipulation conventionnelle, elle doit être entendue dans un sens qui en assure la possibilité d'application. Or, les mots "ou des protégés français", qui ne pourraient trouver aucune application dans l'interprétation mexicaine, obtiennent un sens très clair, dès que l'on les rattache au fait également notoire qu'il existe, au contraire, au Mexique, et qu'il y existait déjà pendant la période révolutionnaire, un nombre assez grand de Syriens et de Libanais, jouissant ici, comme partout dans le monde, de la protection diplomatique de la France.

Cette vraisemblance, cette presque-certitude que les parties contractantes n'ont, par conséquent, pu avoir en vue que les Syriens et les Libanais placés sous la protection diplomatique française, trouve-t-elle sa confirmation dans la correspondance diplomatique qui a précédé la conclusion de la convention des réclamations? En effet, les pourparlers diplomatiques la confirment pleinement. Même l'agence mexicaine n'a pas contesté que les seules personnes que les mots "ou les protégés français" puissent avoir eues en vue, sont précisément les Syriens et les Libanais. Ce que ladite agence conteste, ce n'est donc pas que la correspondance diplomatique s'est toujours et même exclusivement rapportée à ces deux catégories d'étrangers, mais que le Mexique aurait concédé que lesdites catégories d'étrangers puissent être comprises sous le terme de "protégés français". Pour apprécier la valeur de cet argument, il faut pénétrer dans les intentions des parties.

11. — Or, au cours des discussions orales, auxquelles notamment l'agence mexicaine a dépensé une force d'arguments pénétrants et subtils, sont venues se dessiner sur le fond des argumentations respectives, trois interprétations possibles de la teneur des négociations diplomatiques. Pour bien comprendre la portée de la controverse, il est indispensable de reproduire ci-après les passages des lettres échangées entre les représentants des deux Gouvernements, qui ont trait aux mots "ou de protégés français" dans l'article III de la Convention.

Dans le projet de convention primitif, remis par M. Pani à M. Blondel, Chargé d'affaires de France au Mexique, le 19 mai 1923, les protégés français ne figuraient pas encore. Ce ne fut qu'après certain entretien du nouveau Ministre de France, M. Périer, avec M. Aarón Sáenz, que le premier fit parvenir au dernier, à la date du 21 mars 1924, une lettre dans laquelle se trouvent les passages suivants:

"Toutefois c'est le projet remis par M. Pani à M. Blondel le 19 mai 1923 qui servira de base pour la convention à conclure; mais ce projet devrait être modifié et complété de façon à ce que les intérêts français et les intérêts des protégés français syrio-libanais reussent le traitement de la nation la plus favorisée d'Amérique ou d'Europe.... Votre Excellence et moi avons, en effet,

été d'avis qu'avant de poursuivre les négociations en question il était indispensable de constater d'abord, par un échange de lettres, le bon accord de principe qui vient de s'établir entre nous à ce sujet."

A cette lettre, M. Aarón Sáenz a répondu, à la date du 29 mars 1924, dans les termes suivants :

"... Añade Vuestra Excelencia que, para las negociaciones que se piensan iniciar a este respecto, desea tomar como base el proyecto entregado por el Sr. Ingeniero Pani al señor Blondel el 19 de mayo de 1923, modificándolo de manera que comprenda tanto a los nacionales franceses como a los protegidos sirio-libaneses, concediéndoles, al mismo tiempo, el tratamiento de la nación más favorecida que Vuestra Excelencia pide para los nacionales y protegidos franceses. A este respecto me permito indicarle que, siendo el deseo del Gobierno Mexicano, indemnizar a todas las personas que sufrieron daños a causa de la revolución, pero de manera completamente voluntaria y *ex-gratia*, tendrá que dispensar a todos los quejosos sin distinción de nacionalidades, un tratamiento completamente igual."

A la suite de cette réponse, M. Périer remit à M. Aarón Sáenz, le 12 juin 1924, un contre-projet de convention,

"... calqué sur celui qui avait été remis à M. Blondel par M. Pani le 19 mai 1923 et qui a été seulement modifié et complété de façon à faire donner aussi aux intérêts français et aux intérêts des protégés français syrio-libanais le traitement qui vient d'être accordé, par le Gouvernement mexicain, aux ressortissants d'un autre pays".

La disposition y relative était conçue dans les termes suivants :

"La Commission connaîtra de toutes les réclamations contre le Mexique à raison de pertes ou dommages subis par des Français ou des protégés français ou par des sociétés, compagnies, associations ou personnes morales françaises ou sous la protection française..."

Le nouveau projet modifié que le Secrétaire des Relations Extérieures du Mexique a communiqué à la Légation de France à la date du 30 juin 1924, contenait de nouveau les mots "o protegidos franceses" et "o sujetos a la protección francesa"; dans cette forme la disposition définitive a été arrêtée.

Voyons maintenant les trois interprétations possibles.

L'agence française a invoqué l'échange de lettres visé ci-dessus pour en tirer la conclusion que le Gouvernement mexicain a consenti à faire juger par la Commission franco-mexicaine les réclamations des Syriens et des Libanais. Au contraire l'agence mexicaine a commencé par en conclure le contraire, à savoir que le Gouvernement de son pays a repoussé cette idée. Plus tard, elle a changé sa position, à l'effet de dire que le Gouvernement du Mexique, tout en niant, en ce qui le concernait, l'applicabilité des mots "protégés français" aux Syriens et aux Libanais, a voulu charger la Commission franco-mexicaine de décider ce point.

La première interprétation se base sur le fait que, d'une part, le Gouvernement français n'a jamais laissé subsister le moindre doute sur son intention de comprendre les Syriens et les Libanais dans le terme "protégés français", voire même n'a jamais visé par ce terme de personnes autres que précisément lesdits deux groupes d'étrangers, et que, d'autre part, le Gouvernement mexicain n'a jamais énoncé son inconformité avec cette thèse française. S'il est vrai que le Gouvernement du Mexique, après avoir reproduit les termes de la lettre du Ministre de France en date du 21 mars 1924, n'a pas répété, dans sa lettre du 29 mars suivant, en réponse à celle du Ministre de France, les mots "protégés français syrio-libanais", mais s'est borné à mentionner "los protegidos franceses", ce fait n'a aucune importance, étant donné que si le Gouvernement mexicain eût voulu exprimer son inconformité avec cette qualification fran-

çaise, il aurait dû le faire en termes exprès et pas par un silence, que le représentant et le Gouvernement français n'ont jamais pu interpréter dans un sens autre que celui d'une acceptation tacite des Syriens et des Libanais comme "protégés français". En tout cas, les autorités françaises n'ont jamais pu le comprendre autrement; aussi, l'argumentation mexicaine est-elle pour elles une parfaite surprise.

La deuxième interprétation se basait sur la thèse que le Gouvernement français eût dû comprendre que le Gouvernement mexicain, en ne répétant pas, dans sa lettre du 29 mars 1924, les mots "protégés français syrio-libanais", mais en leur substituant "protegidos franceses", voulait, bien que ne le disant pas, exclure les dits Syriens et Libanais du terme "protégés français" et, par conséquent, du jeu de la convention, et que la France ne l'ayant pas compris doit subir les conséquences du manque de perspicacité de la part de ses représentants. Cette thèse, en effet insoutenable, ayant été abandonnée par l'agence mexicaine elle-même, ne doit plus nous occuper. Interpréter de cette façon le simple fait d'un silence me paraît incompatible avec une bonne gestion des relations diplomatiques, d'autant plus que le Gouvernement mexicain a de nouveau laissé sans aucune contradiction la même qualification des Syriens et des Libanais, figurant dans la lettre du Ministre de France en date du 12 juin 1924, donc postérieure au prétendu rejet de la thèse française par la rédaction purement accidentelle de la réponse du 29 mars 1924.

Reste la troisième interprétation, consistant à dire que, bien que ne le disant pas non plus, le Gouvernement mexicain, en remplaçant les mots "protégés français syrio-libanais" par "protegidos franceses", a eu l'intention de laisser indécis le point de savoir si les Syriens et les Libanais peuvent être compris dans le terme "protégés français" et de déferer ce point à la Commission mixte à créer. L'agence mexicaine a négligé d'alléguer aucune indication que cette intention tacite a été saisie par le représentant diplomatique ou le Gouvernement de France et l'étude scrupuleuse du dossier ne m'a pas non plus amené sur la trace d'aucune indication dans ce sens.

12. — En présence des interprétations contradictoires exposées ci-dessus, la Commission a tenu à attendre les informations complémentaires offertes par l'agence mexicaine, et dans lesquelles M. Aarón Sáenz, Gouverneur constitutionnel de l'Etat de Nuevo León, ancien Secrétaire des Relations Extérieures du Mexique, expliquerait le cours des négociations diplomatiques relatives aux protégés français et les intentions qu'il a eues lors desdites négociations. Ces explications n'ont été fournies à la Commission que le 13 septembre 1928, sous la forme d'un échange de lettres entre l'agent mexicain et M. Aarón Sáenz, dont voici la teneur:

Lettre de l'agent mexicain à M. Aarón Sáenz, en date du 24 août 1928:

...."En la Comisión de Reclamaciones entre México y Francia se ha discutido ampliamente sobre la interpretación del Art. III de la Convención, en lo relativo a la frase "protegidos franceses". Es decir, la Agencia francesa sostiene que en esa frase están incluidos los Sirio-libaneses y la Agencia Mexicana sostiene que no están: en primer lugar, porque los Sirio-libaneses no son protegidos franceses a la luz del Derecho Internacional y en segundo lugar, porque si se hubiera tratado de incluir a los Sirio-libaneses en la Convención no se habría puesto "protegidos franceses" sino Sirio-libaneses.

El Agente francés ha aducido que de la correspondencia cruzada entre usted, como Secretario de Relaciones Exteriores, y el señor Ministro de Francia se desprende que usted estuvo conforme en que los Sirio-libaneses quedaran incluidos en el expresado Art. III a título de protegidos franceses. Por mi parte

ofrecí a la Comisión dirigirme a Ud., en solicitud de su opinión sobre el particular y a ese efecto, le suplico muy atentamente se sirva explicarme los antecedentes que hubiera habido sobre la situación de los Sirio-libaneses en relación con dicha Convención y muy particularmente sobre los compromisos contraídos por la Secretaría de Relaciones respecto a esos Sirio-libaneses durante el tiempo en que fué usted Secretario encargado de dicho Ministerio....”

Réponse de M. Aarón Sáenz à l'agent mexicain, en date du 11 septembre 1928.

...“En respuesta me es grato manifestar a Usted que durante los primeros pasos de las negociaciones, el Sr. Ministro de Francia me indicó el deseo de que se hiciera alguna modificación al proyecto de Convención, calcado sobre el de los Estados Unidos, en el sentido de comprender a los protegidos sirio-libaneses. Me limité a contestarle que estaba conforme con comprender en el Tratado a los protegidos y no dije nada sobre los Sirio-libaneses (a)

En el proyecto de Tratado ya con las modificaciones indicadas por el señor Ministro, no se mencionaron para nada los Sirio-libaneses y por lo mismo el asunto no volvió a tratarse (b). La Convención fué al Senado sin que se dijera algo relativo a los Sirio-libaneses (c).

Después de firmada la Convención, el señor Ministro me dirigió una comunicación (d), pidiéndome el tratamiento de la nación más favorecida para los franceses y protegidos sirio-libaneses. Le contesté refiriéndome a los franceses y protegidos franceses en vista de que varias reclamaciones quedaban fuera de la Convención (e).

Después el señor Ministro tuvo conferencias verbales conmigo solicitando que hiciera la Secretaría una declaración expresa sobre que los Sirio-libaneses están comprendidos en la Convención. Me vi obligado a rehusarme por el triple motivo de que en mis comunicaciones yo había mencionado sólo a los protegidos, de que no habían sido mencionados en el Tratado los Sirio-libaneses, y de que el Senado había aprobado la Convención tal como fué modificado el primitivo proyecto, en vista de las observaciones del señor Ministro, es decir, sin mencionar a los Sirio-libaneses y sólo a los protegidos franceses (f).

La Secretaría nunca hizo estudiar la situación de los sirio-libaneses por considerar que la condición de las negociaciones no lo requería (g).

Les lettres reproduites ci-dessus semblent attester, bien que d'une façon très vague, une interprétation intermédiaire entre la deuxième et la troisième interprétation résumées au § 11. En effet, d'une part, la réponse de M. Aarón Sáenz souligne qu'il n'a jamais concédé que la Convention comprendrait les Syriens et les Libanais, mais seulement les protégés français, et, d'autre part, elle déclare que le Secrétariat des Relations Extérieures n'a jamais fait étudier la situation des Syrio-libanais, de sorte qu'il n'a jamais non plus pu se rendre compte de leur classement exact d'après le droit international¹.

¹ Dans la lettre de M. Aarón Sáenz, reproduite ci-dessus, j'ai inséré les lettres (a) jusqu'à (g) pour faire les brefs commentaires suivants:

ad (a). — La portée exacte de cette limitation n'est pas claire. Le Ministre français ayant demandé l'extension de la Convention aux seuls Syrio-libanais, à titre de protégés français, la réponse ne peut avoir eu en vue des protégés, autres que les Syrio-libanais, qui, au surplus, n'existaient pas au Mexique. La réponse semble donc ne pouvoir être conçue que dans l'un des deux sens suivants: ou bien comme une acceptation pure et simple de la demande française, ou bien comme impliquant une réserve, quant à la qualification juridique des Syrio-libanais. Mais dans cette dernière hypothèse, la réserve était si tacite, qu'il n'est pas étonnant que la réponse ait laissé le Ministre de France dans l'illusion d'un accord parfait.

ad (b). — S'il est vrai que dans le projet de convention du 12 juin 1924, les Syrio-

13. — Bien qu'attachant personnellement au silence absolu du Gouvernement mexicain vis-à-vis de la qualification expresse et réitérée des Syriens et des Libanais comme "protégés français" par le Gouvernement français, une portée presque identique à celle défendue par l'agent français (première interprétation résumée au § 11), je préfère néanmoins me mettre sur la base de la troisième interprétation, pour démontrer que même dans cette hypothèse la thèse mexicaine, selon laquelle la Commission franco-mexicaine n'aurait pas compétence pour connaître des réclamations des Syriens et des Libanais, est absolument insoutenable. J'admets donc, aux fins de la présente argumentation, que le Gouvernement mexicain a voulu laisser à la Commission le soin de décider si les Syriens et les Libanais peuvent, d'après le droit international, être censés compris dans le terme "protégés français". Et j'admets également, par hypothèse, que, avec plus de sagacité, le représentant diplomatique et le Gouvernement français eussent pu saisir l'intention inexprimée du Secrétaire des Relations Extérieures, et que l'intention tacite du Gouvernement mexicain, quoique pas comprise par les représentants français, doit être censée prévaloir sur la conception que ceux-ci se sont réellement formée de l'attitude du Gouvernement du Mexique relative aux intérêts syriens et libanais. Dans toutes ces suppositions la situation se présenterait donc comme suit :

Le Gouvernement français a exprimé, sans aucun équivoque et plus d'une fois, son opinion que l'insertion des mots "protégés français" visait spécialement les Syriens et les Libanais. Le Gouvernement mexicain n'y a opposé aucune déclaration contraire, mais s'est borné à remplacer par "protégés français" les mots primitifs "protegidos franceses sirio-libaneses"; ce faisant, il a tacitement exprimé sa restriction mentale de ne pas considérer lui-même comme "protégés français" lesdits étrangers, mais de vouloir s'en référer, à ce sujet, à l'avis de la Commission franco-mexicaine, de sorte que les Syriens et les Libanais doivent tomber sous le coup de la Convention, si la Commission décide que ces groupes d'étrangers peuvent, en effet, être considérés comme étant compris dans le terme "protégés français".

libanais ne se trouvaient plus expressément mentionnés, il n'en est pas moins vrai que la lettre d'envoi du même projet les mentionnait de nouveau, comme étant naturellement et seuls visés par le terme "protégés français". Cette mention n'eût pas dû être laissée sans contradiction, si le Gouvernement mexicain avait voulu y faire objection.

ad (c). — S'il est vrai que la Convention fut soumise au Sénat sans aucune explication du terme "protégés français", il n'en est pas moins vrai que les Syrio-libanais ont été mentionnés dans la séance du Sénat. Voir ci-après dans le texte.

ad (d). — Ce passage pourrait laisser une impression inexacte. Ce qui s'est passé juridiquement ce ne sont pas trois faits successifs : la signature de la Convention, l'envoi subséquent d'une lettre par le Ministre français au Secrétaire des Relations Extérieures du Mexique et l'envoi, encore plus tard, d'une réponse à cette lettre par ce dernier au premier, mais plutôt deux actes juridiques, bilatéraux, simultanés et intimement liés, à savoir : la conclusion de la Convention et l'échange de deux notes diplomatiques identiques préparées à l'avance. Naturellement le dernier acte, secondaire, a suivi le premier, primaire, étant donné qu'il est matériellement impossible de poser deux signatures à la fois, mais cela n'empêche pas que, dans le sens juridique, il y a eu simultanéité.

ad (e). — Cette communication aussi manque de précision ; car, en effet, la réponse se référerait aussi bien aux réclamations tombant sous le coup de la Convention qu'à celles qu'elle ne vise pas.

ad (f). — Cette argumentation triple part de l'a priori erroné que les Syrio-libanais ne peuvent être qualifiés comme protégés français. Quant au Sénat, voir plus loin dans le texte.

ad (g). — Si cela a été le cas, il a été prématuré de vouloir prétendre que les Syrio-libanais n'étaient pas des protégés français.

Or, comme je l'ai fait remarquer plus haut (§§ 8 et 9), il n'existe pas le moindre inconvénient pour considérer comme "protégés" d'un Etat dans le sens juridique international du mot, des personnes, comme les Syriens et les Libanais, qui, en vertu d'un titre international spécial, se trouvent placées sous la protection diplomatique de cet Etat. Pareille interprétation est d'autant plus raisonnable lorsqu'on considère, d'une part, que ledit terme a toujours eu un sens assez ample et que la France n'a laissé planer aucun doute sur son interprétation du terme, et d'autre part, que le sens "technique" que l'agent mexicain a prétendu lui donner, n'est pas du tout technique, mais parfaitement arbitraire, le sens technique du mot étant plutôt celui de "personne bénéficiant, en vertu d'un titre juridique quelconque, de la protection diplomatique d'un Etat". On ne doit pas oublier que la France n'a pas seulement le droit, mais encore l'obligation de protéger par la voie diplomatique les personnes ressortissant aux pays placés sous son mandat, de sorte que, si elle déclare en termes exprès à un Gouvernement étranger de vouloir étendre certain règlement auxdits ressortissants, l'usage du terme "protégés" ne saurait en aucun cas lui être opposé plus tard. Il ne faut pas non plus oublier que l'article III de la Convention mentionne, à côté des protégés français, des sociétés, etc. sous la protection française, et qu'il faut bien beaucoup de "technicité" pour interpréter ces mots dans le sens de sociétés ayant leur siège dans un Etat protectorat de la France, ou constituées suivant les lois d'un tel Etat. Enfin je ne fais que rappeler ici que ni le Gouvernement français ni le Gouvernement mexicain ne connaissent la présence au Mexique pendant la période révolutionnaire de personnes, moins encore de sociétés commerciales marocaines, tunisiennes, annamites ou cambodgiennes, si bien que la clause entière serait, dans l'interprétation mexicaine, dépourvue de tout sens intelligible, conclusion que l'on ne saurait admettre que dans le cas d'impossibilité absolue d'y attacher un sens raisonnable.

La condition dont le Gouvernement mexicain, en la personne de son Secrétaire des Relations Extérieures, a voulu faire dépendre l'application de la convention franco-mexicaine aux Syriens et aux Libanais, à savoir, qu'ils puissent, selon le droit international, être compris dans le terme "protégés français", se trouve, par conséquent, pleinement remplie, et le Gouvernement mexicain peut être parfaitement tranquille qu'en acceptant cette conclusion, elle ne prête aucune assistance à un empiétement quelconque de la France sur les droits de la Société des Nations, — bien au contraire, qu'il l'aide à remplir une de ses obligations les plus délicates vis-à-vis de cette Société, qui, elle-même, l'a chargée de la protection diplomatique des sujets de ces pays sous régime juridique tout à fait spécial.

D'ailleurs, le Sénat de la Fédération paraît ne l'avoir pas compris dans un sens différent. La lettre de M. Aarón Sáenz du 11 septembre 1928 — et il en a été de même de la plaidoirie de l'agence mexicaine — veut accrédi-ter la conclusion que le Sénat, n'ayant pu lire dans la convention qu'une mention des protégés français, n'a aucunement pu penser aux Syriens et aux Libanais. Sans insister sur le point embarrassant de savoir à quelles personnes il a pu raisonnablement penser alors, je me borne à faire observer que, bien au contraire, le Sénat a parfaitement compris de quels étrangers il s'agissait ici. En effet, le Sénateur Laguna leur a consacré quelques observations expresses, évidemment dans la supposition tacite qu'eux étaient visés par le terme "protégés français" et ni aucun membre du Sénat, ni même le Secrétaire des Relations Extérieures, qui était présent aux discussions, n'a contredit le Sénateur. Dans ces conditions on n'est pas justifié à dire que le Sénat ne puisse pas avoir, ni n'ait en effet, eu en vue les Syriens et les Libanais.

ARGUMENTATION MEXICAINE À L'ENCONTRE DES CONCLUSIONS PRÉCÉDENTES

14. — Dans les conditions exposées ci-dessus, il ne me semble pas nécessaire de consacrer encore un examen détaillé à la profusion d'arguments techniques allégués par l'agence mexicaine, pour infirmer les conclusions tirées de la genèse et du texte de l'article III de la Convention et de la terminologie traditionnelle du droit des gens. Il m'a déjà fallu en réfuter plusieurs au cours des observations qui précèdent, et il ne m'est pas possible d'entrer dans une appréciation de tous les autres, dont aucuns révoquent en doute la validité même du mandat français sur la Syrie et le Liban, reconnue pratiquement par le monde entier; dont d'autres se rapportent à la fameuse controverse sur la question de savoir si la Société des Nations, ou les Principales Puissances alliées et associées eussent dû attribuer les mandats en vertu de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, et dont d'autres encore ont trait à la disposition plus ou moins grande de la Syrie et du Liban, ou des Syriens et des Libanais individuels à l'étranger, à se soumettre au mandat ou à la protection de la France.

Je crois pouvoir me borner à déclarer que notamment deux points concrets invoqués par l'agence mexicaine à l'encontre de la validité de la clause relative aux intérêts des Syrio-libanais et des sociétés syrio-libanaises au Mexique, sont erronées, à savoir: *a*) que la Convention franco-mexicaine aurait dû contenir une mention spéciale de pleins pouvoirs, soit des Etats syriens et du Liban eux-mêmes, soit du Conseil de la Société des Nations, à l'effet d'autoriser la France à agir au nom des pays sous mandat, et *b*) que ladite Convention eût dû être approuvée par ledit Conseil.

La première assertion applique à la gestion des affaires internationales des règles et usages particuliers au droit privé et étrangers aux rapports internationaux. Pour pouvoir agir au nom d'un autre pays, un Etat a, certes, besoin d'un titre international, sur lequel se fonde son habilité à le faire. Ce titre peut être soit une convention spéciale, telle qu'une convention établissant une union douanière entre deux Etats souverains (Zollverein allemand, unions douanières polono-danzicoise et belgo-luxembourgeoise), soit un traité de subordination internationale, tel qu'un traité de protectorat, soit un mandat de tutelle internationale, depuis l'entrée en vigueur du Pacte de la Société des Nations (article 22). Mais cela n'implique nullement qu'un traité conclu en vertu d'un pareil titre juridique soit entaché de nullité par le seul fait de ne pas faire mention expresse dudit titre ou de pleins-pouvoirs spéciaux du pays représenté ou de son "subrogé tuteur". Dans l'espèce, le titre international contenu en l'article 3 du mandat pour la Syrie et le Liban, approuvé par le Conseil de la Société des Nations dans sa séance du 29 novembre 1923 ("Les relations extérieures de la Syrie et du Liban, ainsi que la délivrance des *exequatur* aux consuls des Puissances étrangères, seront du ressort exclusif du Mandataire. Les ressortissants de la Syrie et du Liban se trouvant hors des limites de ces territoires relèveront de la protection diplomatique et consulaire du Mandataire") est un titre de caractère général, et absolument suffisant pour rendre juridiquement valable tout traité international conclu par la France avec une Puissance étrangère, soit pour la Syrie et le Liban, soit en faveur de Syriens et de Libanais individuels, n'importe dans quelle forme ce traité ait été rédigé.

La seconde assertion repose sur une simple erreur. L'Agence mexicaine a prétendu, par analogie, tirer de l'article 12 du mandat¹ la conclusion que la

¹ Le Mandataire devra adhérer, pour le compte de la Syrie et du Liban, aux conventions internationales générales, conclues ou à conclure, avec l'approbation de la Société des Nations, sur les sujets suivants: traite des esclaves, trafic des stupé-

convention franco-mexicaine des réclamations eût, à côté de l'enregistrement visé à l'article 18 du Pacte, dû être approuvée par le Conseil de la Société des Nations, pour ce qui concerne les réclamations syriennes et libanaises. L'assertion est dénuée de tout fondement, parce que même l'article 12 ne prescrit aucunement l'approbation par le Conseil de l'adhésion par le Mandataire, pour le compte des pays sous mandat, aux conventions internationales générales, relatives à la traite des esclaves, au trafic des stupéfiants, etc., mais bien au contraire, impose précisément à la France l'obligation d'adhérer à certaines conventions collectives d'intérêt général, qui, elles, ont été ou seront conclues avec l'approbation de la Société des Nations.

SUFFISANCE DES DOCUMENTS PRODUITS
À L'APPUI DE LA QUALITÉ DE PROTÉGÉ FRANÇAIS

15. — Pour prouver la qualité de "protégé français" du réclamant, l'agent français a produit un certificat d'immatriculation consulaire, daté à Mexico le 21 mai 1926 et constatant que l'intéressé est né à Bekfaya (Liban) en 1860, qu'il a opté pour la nationalité libanaise le 5 novembre 1925, que son dernier domicile à l'étranger a été le Liban et que l'immatriculation s'est faite sur le témoignage de deux témoins, ayant également opté pour la nationalité libanaise, M. Seguib Chami et Alexandre Gabriel. Plus tard, l'agent français a encore produit deux autres documents, à savoir un exemplaire de l'acte d'option du réclamant et copie d'une lettre du Gouvernement français constatant l'acceptation de l'option par le Gouvernement du Liban.

L'agence mexicaine a commencé par attaquer la force probante du certificat d'immatriculation consulaire pour des raisons d'ordre général, qu'elle a également invoquées à l'encontre de la force probante de tous les autres certificats d'immatriculation; ensuite elle a fait quelques objections de caractère spécial, contre le certificat en question; et enfin, elle a affirmé que pareil certificat ne saurait en aucun cas servir de preuve dans le cas compliqué des Syriolibanais étant donné que la nationalité de ces groupes de personnes dépend d'une série de conditions, formulées dans le traité de Lausanne et que la Commission franco-mexicaine ne saurait se soustraire à l'obligation d'examiner elle-même, si cet ensemble de conditions se trouve rempli dans l'espèce. Cependant, dans le cas des Syriens et des Libanais, le Gouvernement mexicain a, d'une façon non douteuse, fait connaître son point de vue officiel, en répondant, par l'organe du Secrétariat des Relations Extérieures, au Président de la Commission nationale des réclamations, en date du 13 janvier 1923, ce qui suit:

"Por lo que respecta a los Sirio-libaneses, están en la actualidad bajo el patronato de la República Francesa, y, en consecuencia, son las autoridades consulares francesas las únicas capacitadas para extender los certificados de nacionalidad y de matrícula consular de los Sirio-libaneses, teniendo dichos certificados toda su fuerza legal como si se tratara de individuos de nacionalidad francesa",

déclaration que je ne puis passer sous silence. Accordant toutefois, que l'énonciation citée ci-dessus ne lie pas juridiquement les Etats-Unis mexicains, et ne voulant, par conséquent, la citer que comme une indication très forte de la conviction juridique du Gouvernement mexicain, je n'y insiste plus, pour

fians, trafic des armes et munitions, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, protection littéraire, artistique ou industrielle.

entreprendre maintenant l'examen des documents produits par l'agent français à l'appui de la qualité de "protégé français" du réclamant.

16. — Or, une question préliminaire s'impose: quel doit être l'objet de la preuve? Est-il nécessaire de prouver que le réclamant possédait, au moment de la réclamation devant la Commission franco-mexicaine, la nationalité libanaise (et que, en conséquence, il était, en ce moment, "protégé français"), ou suffit-il d'administrer la preuve de sa qualité de "protégé français", indépendante de sa nationalité? Car, ainsi que j'ai eu l'occasion de le faire remarquer ci-dessus (§§ 8 et 9), ladite qualité peut résulter de plusieurs titres bien différents. *Ou bien*, elle peut découler du fait de ressortir à un Etat, qui, lui, est le protectorat d'un autre Etat (Maroc, Tunisie), est placé sous le régime moderne de mandat-tutelle (royaume d'Iraq, émirat de Transjordanie), ou est soumis, comme Etat-vassal, à la suzeraineté d'un autre Etat (Tibet), ou du fait de ressortir à un Etat qui, bien que n'étant placé ni sous le protectorat, ni sous le mandat, ni sous la suzeraineté d'un autre Etat, a néanmoins dû confier la gestion de ses relations extérieures ou la seule protection de ses nationaux à un autre Etat (Dantzig); dans tous ces cas, la qualité de "protégé" de l'Etat A est la conséquence directe du lien juridique de la nationalité qui lie l'individu avec l'Etat B. *Ou bien* ladite qualité de "protégé" présente un caractère plus individuel, comme c'est le cas, par exemple, des "protégés" suivant la convention collective de Madrid, en date du 30 juillet 1880, citée ci-dessus (§ 8); dans ce cas, la qualité de protégé est plus directement personnelle et n'a nullement besoin de s'appuyer sur la base juridique du fait de ressortir à un Etat déterminé.

Les Syriens et les Libanais ont toujours occupé, à cet égard, une position en quelque sorte intermédiaire, l'Empire Ottoman ayant tenu en principe, entre ses propres mains la protection de ses nationaux à l'étranger, la qualité de sujet ottoman ne comportant aucunement, par elle-même, la qualité de "protégé" étranger, comme c'est, *ipso jure*, le cas des sujets du Sultan du Maroc, du Bey de Tunisie, du Roi d'Iraq, etc. D'autre part, une nationalité syrio-libanaise, syrienne ou libanaise n'existait pas encore avant la formation définitive des Etats autonomes dans cette partie du monde, à la suite de la grande guerre. La qualité de "protégés français" ne résultant donc ni de la nationalité ottomane, ni d'une nationalité syrio-libanaise, non existante, des personnes en question, ne pouvait, par conséquent, se baser que sur d'autres éléments, d'origine ou de race, de caractère personnel.

Dans ces conditions, la situation des Syriens et des Libanais, par rapport à l'application de la convention franco-mexicaine des réclamations, se présente sous un jour un peu autre que se présenterait, par exemple, sous le coup de la convention anglo-mexicaine, celle des sujets du jeune royaume d'Iraq, les habitants de la Mésopotamie n'ayant jamais été placés auparavant sous une protection étrangère, britannique ou autre, comparable à celle dont ont joui traditionnellement les habitants de la Syrie ou du Liban. En effet, pour ce qui concerne ces derniers, deux nuances de "protection" se sont succédées: la première, traditionnelle, séculaire, plutôt de fait que de droit, reconnue par le Gouvernement ottoman et exercée antérieurement par la France au Mexique même et sans objections de la part du Gouvernement mexicain (voir ci-après § 19); la seconde, récente, moderne, strictement juridique et pratiquement reconnue par le monde civilisé entier. Ces deux périodes de la protection française des individus originaires de la Syrie et du Liban se trouvent parfaitement dans le prolongement l'une de l'autre, la dernière n'étant que l'évolution historique et politique de la première. Mais ces deux phases de la protection française sont séparées par une période de transition, pendant laquelle, d'une part, l'état temporaire de guerre existant entre la France et la Turquie a

ébranlé les rapports normaux, et d'autre part, s'est produite l'évolution graduelle des territoires turcs de la Syrie et du Liban en États autonomes. Vouloir exciper de ces conditions, tout à fait anormales, s'étant présentées dans une période marquée d'évolution, sinon de révolution, politique de caractère mondial, pour leur appliquer certaines règles traditionnelles du droit des gens coutumier, qui n'ont jamais eu en vue de situations tellement exceptionnelles, serait méconnaître absolument la force écrasante des événements politiques, qui joue un rôle si important dans l'évolution des relations internationales et du droit des gens lui-même. C'est pourquoi ni l'interruption temporaire des rapports diplomatiques entre la France et la Turquie par suite de la guerre mondiale et ses effets éventuels, selon certaines règles normales du droit international, sur la protection traditionnelle française, ni le fait que l'élaboration du régime juridique des pays sous mandat, la préparation d'une législation sur la nationalité des originaires desdits pays et l'application des dispositions du traité de Lausanne relatives à l'option des Syriens et des Libanais ont nécessairement dû laisser subsister une période de situations juridiques embrouillées et inachevées, ne peuvent, à mon avis, être invoqués pour ôter entre-temps aux Syriens et aux Libanais la qualité de "protégés français", dans le sens traditionnel du mot.

17. — Dans les conditions exceptionnelles auxquelles je viens de faire allusion, et si l'on veut s'en tenir, quand même, à la règle assez généralement observée par les tribunaux d'arbitrage, à savoir, que le caractère de ressortissant ou de protégé de l'Etat réclamant dans le chef de l'individu lésé doit être certain, aussi bien au moment des dommages, qu'à celui où, soit la convention des réclamations fut signée, soit la réclamation introduite, soit la sentence rendue — à cet égard, la pratique arbitrale présente des nuances très notables — (sur cette règle voir ci-après, § 19), je suis d'avis que la protection de droit sur la base du mandat, déjà parfaite ou encore en voie de naissance, doit être prise en considération dès le moment où elle est venue remplacer la protection traditionnelle, et que cette dernière doit fournir le critérium pour tout moment antérieur.

Or, la protection nouvelle exercée en faveur des Syriens et des Libanais par la France, à titre de Puissance mandataire, ayant supplanté l'ancienne protection traditionnelle, est nécessairement subordonnée désormais à la condition que l'individu en question ressortisse, à titre de national, soit au Liban, soit à un des Etats Syriens, la France ne pouvant plus, à mon avis, exercer encore à l'avenir sa protection diplomatique traditionnelle, en faveur de personnes qui, bien qu'étant originaires du territoire d'un de ces Etats et remplissant aussi toutes les autres conditions requises par le traité de Lausanne pour pouvoir exercer le droit d'option pour la nationalité syrienne ou libanaise, n'ont pas effectivement opté, dans le délai prévu, pour une desdites nationalités. Quant à ces individus, la protection française traditionnelle a pris fin et la situation juridique internationale a subi une novation définitive. J'admets donc comme parfaitement correcte la thèse mexicaine selon laquelle, pour pouvoir encore exercer son droit de protection diplomatique en faveur de Syriens et de Libanais après l'établissement du mandat et l'élaboration d'une loi sur la nationalité, la France doit prouver la nationalité syrienne ou libanaise de l'intéressé. Mais contrairement aux affirmations mexicaines, je suis d'avis que l'agent français a prouvé que le réclamant est actuellement de nationalité libanaise.

Dans l'espèce et même abstraction faite des données erronées qu'il contient (voir ci-après), le certificat d'immatriculation consulaire ne suffit pas en effet, à lui seul, à attester la nationalité libanaise du réclamant, pour la raison qu'il

a été établi à un moment antérieur à la date à laquelle la déclaration d'option du 5 novembre 1925 fut transmise au Haut-Commissaire de France en Syrie et Liban, aux fins d'acceptation par le Gouvernement du Liban, c'est-à-dire avant que ladite déclaration ne pût produire ses effets définitifs. Ce que le certificat prouve c'est la condition de protégé français dans le sens ancien, traditionnel du terme. Mais ainsi que je viens de le faire observer, cette condition ne suffit plus après la novation de la situation juridique de la population de la Syrie et du Liban, à la suite de la réorganisation politique du Proche Orient; les originaires du Liban et de la Syrie qui ne se sont pas prévalus du droit d'option pour la nationalité libanaise ou syrienne, sont définitivement restés sujets turcs, et je ne suis pas disposé à admettre encore à leur égard un droit de protection diplomatique à exercer par la France. Pour que la France soit qualifiée pour les "protéger" encore après l'établissement de l'ordre nouveau des choses, il est donc strictement nécessaire qu'elle démontre l'acquisition par l'intéressé de la nationalité syrienne, respectivement libanaise, nouvellement créées. "La nationalité syrienne, respectivement libanaise", car, ainsi que je l'ai constaté plus haut (§ 2, note), l'organisation des pays sous mandat a comporté, avec la création d'un Etat libanais à côté de différents Etats syriens, la formation de deux nationalités distinctes et non pas d'une nationalité unique syrio-libanaise (voir à ce sujet les deux arrêtés du 30 août 1924 et les deux arrêtés postérieurs du 19 janvier 1925, cités à la page 44 du Rapport du Ministère des Affaires étrangères de France à la Société des Nations sur la situation de la Syrie et du Liban pour l'année 1925).

Aux termes de l'article 24 du Traité de paix de Lausanne en date du 24 juillet 1923:

"Sous réserve des accords qui pourraient être nécessaires entre les Gouvernements exerçant l'autorité dans les pays détachés de la Turquie et les Gouvernements des pays où ils sont établis, les ressortissants turcs âgés de plus de 18 ans, originaires d'un territoire détaché de la Turquie en vertu du présent traité, et qui, au moment de la mise en vigueur de celui-ci, sont établis à l'étranger, pourront opter pour la nationalité en vigueur dans le territoire dont ils sont originaires, s'ils se rattachent par leur race à la majorité de la population de ce territoire, et si le Gouvernement y exerçant l'autorité y consent. Ce droit d'option devra être exercé dans le délai de deux ans, à dater de la mise en vigueur du présent traité."

Les conditions que l'article cité, reproduit dans les arrêtés du 30 août 1924, requiert pour une option valable de la nationalité libanaise sont, par conséquent, au nombre de sept, à savoir: 1), nationalité turque; 2), âge d'au moins dix-huit ans; 3), être natif du Liban; 4), résidence habituelle à l'étranger; 5), affinité de race avec la majorité libanaise; 6), consentement du Gouvernement exerçant le pouvoir au Liban; 7), observation du délai de deux ans. Il n'est pas douteux que, dans l'espèce, les conditions *sub* 2), 3), 4) et 7) se trouvent remplies, bien qu'il ait existé certain doute sur l'âge et le lieu de naissance précis du réclamant¹. Après la production par l'agent français de la lettre du Gouvernement français adressée au Consul de France à Mexico, en date du 29 décembre 1927, et constatant l'acceptation par les Gouvernements intéressés de toutes les déclarations d'option souscrites au Mexique, la condition *sub* 6) paraît également remplie. Restent les conditions *sub* 1) et 5). A cet égard, l'agent mexicain a prétendu que la Commission franco-mexicaine soit obligée de contrôler elle-même si le réclamant était, en effet, au moment

¹ A cet égard l'acte d'option a paru contenir les données exactes: naissance à Djodeibah (Liban), le 14 avril 1885.

de l'entrée en vigueur du traité de Lausanne, ressortissant turc, et si, par conséquent, il était autorisé à opter pour la nationalité libanaise. Je fais, toutefois, observer que l'agence mexicaine s'est abstenue d'avancer la même prétention, en ce qui concerne l'affinité de race, mentionnée *sub* 5). Admettre la première prétention eût nécessité un examen de l'ancienne législation turque, basée sur le *jus sanguinis* — circonstance qui rappelle toutes les difficultés de la preuve de la nationalité dans les pays où ledit système est en vigueur (comp. les observations faites à ce sujet dans la sentence No 1, dans l'affaire Pinson, § 17) — et éventuellement l'étude d'actes de baptême ou d'autres documents semblables, s'il y en a, en langue arabe, ou turque. Et admettre la dernière, — il n'y a, en effet, aucune raison pour ne pas l'admettre, dès que l'on admet la première, — eût rendu nécessaire un examen linguistique et anthropologique, afin de vérifier la correction de l'assertion du réclamant qu'il appartient à la même race que la majorité de la population du Liban. Pareille vérification de toutes les conditions dont dépend, d'après le traité de Lausanne, le droit d'opter pour la nationalité libanaise, serait impraticable et n'est, au surplus, aucunement nécessaire, étant donné qu'ici, comme dans beaucoup d'autres hypothèses, intervient la règle, formulée au § 22 de ma sentence relative à la réclamation Pinson, à savoir qu'une *praesumptio juris* milite en faveur de la régularité de tous actes officiels de fonctionnaires publics. Si le Gouvernement du Liban a accepté la déclaration d'option du réclamant, cela signifie que, après examen des pièces produites, il a reconnu le droit de l'intéressé d'être reçu dans la nation libanaise, et la Commission franco-mexicaine ne peut entreprendre un examen nouveau de toutes les conditions résumées ci-dessus. J'admets donc comme règle générale qu'un tribunal international, se trouvant en présence d'options de nationalité acceptées par le Gouvernement intéressé, est parfaitement justifié à considérer ces options comme régulières et à ne pas entrer dans un examen indépendant des conditions dont leur validité dépend.

Dans ces conditions, la nationalité libanaise actuelle du réclamant à la suite de l'acceptation de sa déclaration d'option par le Gouvernement intéressé, et, par conséquent, sa qualité de "protégé français", sur la base de l'article 3 du mandat pour la Syrie et le Liban, sont déclarées prouvées.

MOMENT AUQUEL LA QUALITÉ DE PROTÉGÉ DOIT AVOIR EXISTÉ

19. — Le mémoire dans la présente affaire ayant été déposé le 15 juin 1926, il est douteux que l'option déclarée le 5 novembre 1925, qui n'a été remise, aux fins d'examen et d'approbation, au Haut Commissaire de France en Syrie et Liban que le 9 juin 1926, et dont l'acceptation par le Gouvernement intéressé n'a été notifiée aux autorités consulaires de France au Mexique que le 29 décembre 1927, puisse être considérée comme ayant conféré à l'intéressé la nationalité libanaise, déjà avant la première date mentionnée ci-dessus (15 juin 1926). Cette observation nous amènerait dans la matière controversée des effets juridiques d'une option de nationalité, à la suite d'une cession de territoire ou d'un autre titre quelconque de "succession d'Etats". Le plus souvent la question se pose par rapport à des options qui ont l'effet de ne pas faire acquérir à l'habitant d'un territoire cédé la nationalité de l'Etat cessionnaire, malgré le transfert de la souveraineté. Une telle option produit-elle ses effets *ex nunc*, ou doit-elle être considérée comme rétroactive jusqu'à la date à laquelle la souveraineté nouvelle a remplacé l'ancienne? A mon avis, c'est, en général, la dernière solution qui doit prévaloir, par le motif théorique que, en dernière analyse, l'option normale à la suite d'une cession de territoire fonctionne comme condition résolutoire, dont la réalisation neutralise le jeu

de la règle qui veut que la cession entraîne automatiquement, avec le transfert de la souveraineté, le changement de nationalité de tous les habitants (ou originaires) du territoire cédé, ainsi que pour le motif pratique, que, dans le cas contraire, l'individu intéressé devrait être censé changer de nationalité par deux fois successives dans un bref laps de temps.

Dans le cas actuel, la déclaration d'option ne suffisait pas et devait être complétée par une acceptation de l'option par le Gouvernement intéressé. En outre, l'option ne servait pas, dans l'espèce, comme dans le cas de l'article 31 du traité de Lausanne, à neutraliser l'effet automatique de changement de nationalité, mais bien au contraire, était indispensable à revêtir l'intéressé de la nationalité de son pays d'origine, érigé en Etat autonome. Dans un cas pareil, deux effets rétroactifs pourraient entrer en ligne de compte: la rétroactivité de l'acceptation de l'option jusqu'à la date de l'option, et la rétroactivité de l'option jusqu'à la date du transfert de la souveraineté territoriale. Je ne serais en aucun cas disposé à admettre l'effet rétroactif dans le dernier sens, mais il pourrait être douteux que l'effet rétroactif doive également être dénié à l'acceptation de l'option, jusqu'à la date de l'option elle-même. Etant donné toutefois que le Gouvernement français lui-même, dans le modèle des déclarations d'option à signer par les Syrio-libanais, a inséré la clause que "la présente déclaration entraînera acquisition de la nationalité libanaise à compter du jour où, du consentement du Gouvernement de la République Française, elle aura été enregistrée par le Gouvernement libanais", aucun effet rétroactif ne saurait être admis dans l'espèce, de sorte que M. Nájera n'a acquis la nationalité libanaise qu'après l'introduction de sa réclamation, et que, par conséquent, il n'a pas encore pu réclamer à titre de ressortissant libanais.

Cette conclusion ne porte, toutefois, aucune atteinte à ma conclusion sur la recevabilité de la réclamation, puisqu'alors, la nationalité libanaise n'ayant pas encore été définitivement acquise, la situation juridique au moment de la déposition du mémoire devrait toujours être appréciée à la lumière de la protection traditionnelle, encore en train d'évoluer en la protection nouvelle à titre de mandat. Cette protection traditionnelle a été reconnue antérieurement par le Gouvernement mexicain lui-même, comme par d'autres Gouvernements, ainsi que le prouvent les données y relatives fournies par l'agent français. Et elle existait dès avant l'époque des dommages, de sorte que, si la qualité de protégé français doit avoir existé aussi à ladite époque, cette condition de recevabilité doit être censée remplie.

Mais dans l'espèce ce dernier point se présente sous un jour particulier. Lorsque les deux Gouvernements correspondaient au sujet des Syrio-Libanais ou des protégés (et il est *in confesso* que même le Gouvernement mexicain, en se servant de ce terme, n'a pas pu penser à d'autres personnes que précisément ces Syrio-Libanais), ils savaient que tous les dommages auxquels se réfèrent les négociations avaient été causés pendant une période dans laquelle la qualité de "protégé français" ne pouvait encore être appréciée à la lumière de la nouvelle situation juridique du Liban et de la Syrie, et des Libanais et des Syriens. Ils savaient qu'un changement fondamental de la situation politique et juridique de ces régions était en train de se produire et que ce changement comporterait des conséquences juridiques pour les Syriens et les Libanais émigrés au Mexique. Ils pouvaient prévoir que la situation juridique de ces individus paraîtrait avoir changé entre l'époque des dommages et celle de l'introduction de la réclamation. Si, dans ces conditions, ils ont étendu quand même les bénéfices de la convention aux étrangers en question, sous la condition tacite que la Commission mixte à créer reconnaîtrait qu'ils peuvent être compris dans le terme "protégé", il ne me semble pas loisible d'appliquer après

coup aux réclamations de ces étrangers des règles techniques strictes, comme celles auxquelles je viens de faire allusion, ni d'exciper du fait qu'à l'époque des dommages ils étaient des sujets ottomans. L'intention évidente des Parties a été de faire bénéficier des avantages de la Convention des personnes originaires de Syrie et du Liban, qui auraient subi des dommages pendant les révolutions, pour autant que la France serait autorisée à les faire bénéficier de sa protection. De ces deux éléments, celui de l'origine syrienne ou libanaise de l'intéressé était un facteur constant et invariable; ce qui n'était pas constant, c'était l'élément de la protection, celle-ci pouvant, non seulement changer d'aspect, mais encore prendre fin. Mais si cette protection, dans une forme ou dans une autre, continuait seulement jusqu'à la date de l'introduction de la réclamation, les individus en question pourraient, selon l'intention apparente des Parties contractantes, se prévaloir de la convention. Le cas présent diffère essentiellement des hypothèses dans lesquelles un individu, ressortissant de l'Etat A à l'époque des dommages, devient après cette époque et avant la date de la réclamation, ressortissant de l'Etat B de son propre fait¹. Dans le cas de changements collectifs de nationalité en vertu d'un titre de succession d'Etats, la situation juridique doit être appréciée d'une manière beaucoup moins rigide que ne le fait généralement la pratique arbitrale dans les hypothèses normales de changement individuel de nationalité par le fait volontaire de l'intéressé. D'ailleurs, dans la présente hypothèse, l'on ne saurait raisonnablement nier que la qualité de "protégé français" existait, non seulement à la première, mais encore à la seconde date décisive.

Pour ces motifs:

La Commission jugeant contradictoirement,

I. — Rejette le déclinatoire proposé et déclare recevable la réclamation de M. Pablo Nájera, à titre de protégé français;

II. — Ordonne la remise du contre-mémoire au fond dans les trente jours de la présente sentence.

Fait et jugé à Mexico, le dix-neuf octobre mil neuf cent vingt-huit, en deux exemplaires, qui seront transmis aux Agents de la Partie demanderesse et de la Partie défenderesse, respectivement.

Le Président de la Commission,

J. H. W. VERZIJL

Opinion du Commissaire français

J'approuve les conclusions de la sentence signée par le Président de la Commission dans l'affaire No 198, Pablo Nájera et concluant à la recevabilité de cette demande, que je considère comme rentrant dans la compétence de la Commission conformément aux termes de la Convention du 25 septembre 1924, aux négociations préliminaires et aux intentions des Hautes Parties contractantes. J'approuve également les considérations qui motivent directement cette sentence, sans qu'il me paraisse nécessaire de formuler mon opinion personnelle sur la question de l'enregistrement des traités par la Société des Nations, question que l'agence mexicaine ne paraît avoir soulevée qu'incidemment.

Mexico, le vingt octobre mil neuf cent vingt-huit.

V. AYGUESPARSE

¹ Sur les différentes solutions admises dans ce cas, voir la sentence du surarbitre Parker dans la commission mixte américano-allemande, instituée après la grande guerre.

*Opinion dissidente du Commissaire mexicain*¹

L'arbitre mexicain soussigné a le regret de ne pouvoir approuver la sentence rendue par la majorité de la Commission et, en conséquence, il expose ci-après son opinion dissidente:

Historique

L'Agent du Gouvernement français a présenté une réclamation contre les Etats-Unis du Mexique, pour cause de pertes et dommages subis, en 1916, par Pablo Nájera, qu'il considère comme Libanais.

L'Agent mexicain estime que cette réclamation doit être rejetée *in limine* parce que l'Agent de la France n'a pas apporté de preuves suffisantes de la qualité de Libanais du réclamant; parce que les Syro-libanais ne sont pas visés par la Convention et enfin parce que, même en supposant qu'ils le soient, sous le nom de protégés français, le réclamant n'était pas protégé au moment où le dommage a été subi.

Les commissaires de la majorité donnent, dans leur sentence, entièrement raison à l'Agent de la France, parce qu'à leur avis la nationalité libanaise de Nájera est prouvée par un certificat d'immatriculation consulaire qui a été produit; parce que l'expression "protégé français" employée dans le texte du Traité vise les Syriens et les Libanais; enfin parce que la Convention produit effet rétroactif à l'égard des Syriens et des Libanais.

Il convient de faire remarquer que l'Agent mexicain a déclaré que toute sentence de la Commission, qui élargirait la portée de la Convention à des individus qu'elle ne vise pas, équivaldrait à un excès de pouvoir de la Commission, étant donné que, dans ce cas, elle statuerait *ultra vires*.

Jurisdiction de la Commission

La juridiction du Tribunal est strictement limitée du fait qu'elle est née du consentement des deux Hautes Parties contractantes qui ont signé la Convention. En conséquence, il convient d'examiner dès l'abord si, en vertu de la Convention elle-même, la Commission mixte peut connaître des réclamations des Syriens et des Libanais. Du résultat de cet examen dépend la validité d'une sentence rendue sur un cas particulier. Les principes applicables sont parfaitement clairs. Pour citer un auteur (le soussigné, ne jouissant pas personnellement d'une autorité suffisante, s'efforce de s'appuyer sur celle d'un jurisconsulte éminent), nous nous permettons de citer MM. Capitant et Trotabas, qui, dans leur étude sur l'excès de pouvoir du Tribunal arbitral mixte qui a statué dans l'affaire des optants hongrois, ont déclaré:

Une sentence internationale n'a d'autorité que si elle a été rendue dans les limites de la compétence attribuée au tribunal dont elle émane. Il n'y a pas de juridiction internationale de droit commun; toute juridiction internationale est d'exception, et, par conséquent, ne possède la qualité de juge que dans l'exercice des pouvoirs qui lui ont été expressément accordés; si elle excède ses pouvoirs, elle cesse d'être juge, et sa décision n'a aucune force obligatoire pour les parties.

C'est en se prévalant de ce principe que la Roumanie a refusé de s'incliner devant les jugements du T.A.M. roumano-hongrois. La légitimité de son attitude dépend donc de l'existence d'un excès de pouvoir commis par le tribunal, et il est dès lors nécessaire de préciser la notion d'excès de pouvoir en matière de juridiction internationale.

¹ The translation of the opinion of the Mexican Commissioner is by the United Nations Secretariat.

La compétence d'un tribunal international est limitée à un double point de vue. D'une part, le tribunal peut connaître de certaines réclamations, à l'exclusion des autres; d'autre part, il doit appliquer certaines règles de droit à l'exclusion des autres. Dans la *Revue du droit public*, 1927, page 47, MM. Jules Basdevant, Gaston Jèze et Nicolas Politis déclarent: "Le Tribunal international est toujours un tribunal doublement exceptionnel: 1. il ne peut juger que les affaires mises dans sa compétence; 2. il ne peut juger ces affaires qu'en appliquant les règles de droit qui lui ont été prescrites par le Traité ou la Convention." Ainsi un tribunal international dépasse les limites de sa compétence dans deux hypothèses: 1. il excède ses pouvoirs s'il reçoit à sa barre une affaire dont il ne doit pas connaître; 2. il excède également ses pouvoirs lorsqu'il s'érige en gardien de règles dont il n'a pas reçu mission d'assurer le respect.

Ce dernier point a été mis particulièrement en évidence lors du projet de création d'une Cour internationale des prises: c'est faute de s'être mis d'accord sur la règle de droit à faire appliquer par cette cour que celle-ci n'a pas pu être constituée. On ne saurait mieux montrer la subordination nécessaire du juge international à une règle de droit strictement précisée. (*Revue générale de droit international public*, janvier, février et mars 1928, No 1, pages 35 et 36.)

La raison pour laquelle la majorité de la Commission estime que les Syriens et les Libanais sont visés par la Commission est tirée de l'article III qui, dans la partie qui nous intéresse, déclare:

La Commission connaîtra de toutes les réclamations contre le Mexique à raison des pertes ou dommages subis par des Français ou des protégés français, ou par des sociétés, compagnies, associations ou personnes morales françaises ou sous la protection française; ou des pertes ou dommages causés aux intérêts de Français ou de protégés français, des sociétés, compagnies, associations ou autres groupements d'intérêts, pourvu que l'intérêt du lésé, dès avant l'époque du dommage ou de la perte, soit supérieur à 50 pour 100 du capital total de la société ou association dont il fait partie, et qu'en outre ledit lésé présente à la Commission une cession consentie à son profit, de la proportion qui lui revient dans les droits à indemnité dont peut se prévaloir ladite société ou association.

La Commission déclare que la Syrie et le Liban étant placés sous mandat de la France, les Syriens et les Libanais sont protégés français et que, de ce fait, la Convention leur est applicable.

Situation des Syriens et des Libanais sous régime du mandat

Le Traité de Versailles a décidé d'appliquer à certaines colonies et à certains territoires un régime spécial appelé mandat, régi par les dispositions de l'article 22 de sa première partie, qui vise à établir le Pacte de la Société des Nations. Ledit article déclare:

Article 22. — Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même

d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter; *elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société.*

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest Africain et certaines les du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas, le mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

La Syrie et le Liban figurent parmi les pays qui, ayant appartenu autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel qu'ils font partie, estime-t-on, des pays soumis au régime du mandat dans les conditions les plus favorables à leur indépendance, c'est-à-dire au mandat désigné par la lettre A.

La première observation que l'on peut faire, c'est que les ressortissants des pays soumis au régime du mandat se trouvent dans une situation spéciale, qui se différencie de toutes les autres, pour la simple raison que le mandat se différencie lui-même des autres institutions. Voici ce qu'écrivit le marquis d'Olivart dans son ouvrage *El derecho internacional público en los últimos veinticinco años*:

“L'institution des mandats est une nouveauté en droit des gens, imaginée par le Pacte de la Société des Nations, et il convient de bien la définir, en faisant ressortir les différences qui séparent la notion de mandat des institutions internationales analogues, de la notion du droit privé à laquelle elle a emprunté son nom. Les mandats ne sont pas des annexions déguisées et, comme le dit Hatschek avec une certaine ironie, ils ne doivent pas l'être. D'après la lettre du Traité, la souveraineté demeure réservée à la Société des Nations. Ce ne sont pas non plus des protectorats, dont ils diffèrent en ce que l'Etat protecteur

est irresponsable et arbitre suprême dans l'exercice de son autorité, alors que le mandataire doit rendre compte de sa gestion et que, en vertu du Pacte, il n'exerce pas un droit, mais s'acquitte d'un devoir. Le mandat se différencie encore du mandat de droit civil en ce que le mandant choisit librement le mandataire, alors qu'ici le mandant, c'est-à-dire la Société des Nations, doit se conformer à la proposition des principales Puissances alliées, comme nous le verrons plus tard, et que, de plus, tandis qu'en droit civil le mandant peut, à un moment quelconque, révoquer le mandat et exiger des comptes, les mandats internationaux sont irrévocables et la forme de la reddition de comptes est déterminée et limitée par le Pacte de la Société des Nations" (pages 169 at 170).

Les spécialistes du droit international ne sont pas les seuls à soutenir que la situation de ceux qui sont placés sous mandat est tout à fait spéciale. Cette opinion est aussi celle de la Société des Nations, comme il ressort de l'étude de P. Lampué, intitulée: "De la nationalité des habitants des pays à mandat de la Société des Nations", publiée au volume 52, première livraison, 1925, du *Journal de droit international* (de Clunet). On y lit:

"Mais alors, faut-il les considérer (les ressortissants des pays à mandat) comme apatrides et dépourvus de toute nationalité? Ou faut-il admettre qu'ils occupent une situation toute nouvelle dans le droit international, sans analogie avec aucune autre, et qu'ils ne peuvent rentrer dans aucune catégorie existante? C'est bien cette dernière solution qui semble avoir triomphé (dans l'avis demandé par la Société des Nations, page 37)."

Si les individus soumis au mandat se trouvent dans une situation absolument spéciale, il semble étrange que, lorsqu'il s'agit d'une juridiction limitée comme l'est celle de la Commission, on l'applique à des individus dont la situation diffère de celle de quiconque, et pour la seule raison que l'on trouve dans la Convention une expression générale applicable à des sujets qui se trouvaient dans une situation juridique déterminée avant la constitution des mandats. La juridiction des tribunaux arbitraux est limitée et précise, et, en cas de doute, il convient toujours de s'en tenir à une interprétation limitative et de ne pas en adopter une qui permette aux commissions internationales de statuer au-delà des termes du compromis qui a constitué le tribunal. Selon le texte célèbre de Heffter, ce qui n'a pas été offert clairement ne doit pas être tenu pour offert. Le Mexique n'a pas offert expressément de soumettre à un tribunal arbitral les réclamations pour dommages subis par les individus soumis aux mandats et, par conséquent, ces derniers n'ont pas le droit d'être demandeurs devant la Commission par l'intermédiaire de l'agent de la France.

Si l'on voulait soumettre à la Commission les réclamations des Syro-libanais, rien n'était plus simple que de le dire d'une manière expresse. Dans le Traité conclu entre la France et les Etats-Unis, au sujet de la partie du Togo placée sous mandat français, il est stipulé, à l'article VI, que les traités et conventions d'extradition, en vigueur entre la France et les Etats-Unis, seront applicables au territoire sous mandat. On n'a pas estimé qu'il suffisait qu'il existât des traités d'extradition visant les Français et les protégés français, et l'on a eu recours à une stipulation claire et absolument spéciale.

Nature du statut de dépendance du pays soumis au mandat

Sans vouloir faire une étude du mandat, en dehors de ce qui intéresse notre sujet, il semble que l'on puisse tenir pour certaines les propositions suivantes:

I. — Les pays ottomans soumis au mandat sont reconnus comme Etats indépendants, à condition que les conseils d'un mandataire guident leur administration, jusqu'au moment où ils pourront se conduire seuls. En conséquence,

il ne semble pas qu'il y ait limitation de la souveraineté de l'Etat sous mandat. Voici ce que dit M. Diena :

“Wright remarque aussi que les auteurs du Traité de Versailles, en formulant l'article 22 du Pacte, et les principales Puissances alliées et associées, en assignant à mandat certains territoires cédés sous les termes de cet article, ont démontré expressément ou implicitement qu'elles n'avaient eu l'intention d'attribuer la souveraineté sur ces territoires à aucun Etat; il conclut que nulle théorie abstraite sur la nécessité d'une souveraineté indivise ne peut légalement prévaloir sur la véritable intention des Parties contractantes.”

D'autres juristes soutiennent que le mandat international est un moyen d'administration qui diffère de tout autre, comme par exemple le protectorat, la vassalité, les zones d'influence, les protectorats déguisés et toute espèce de contrôle politique, pour le motif que le mandat, au lieu de constituer un droit ou une prérogative pour le mandataire, constitue pour celui-ci un devoir ou une mission dans l'intérêt des populations qui en sont l'objet. (*Recueil des Cours*, tome IV, 1924, No 5, pages 240 et 241.)

II. — Aux termes du Traité de Versailles, toute limitation imposée au pays sous mandat bénéficie à la Société des Nations. “Selon la lettre du Traité, déclare le marquis d'Olivart (tome I, page 169, ouvrage cité), la souveraineté demeure toujours réservée en faveur de la Société des Nations.” Ceux-là mêmes qui assimilent le mandat à un protectorat (sans toutefois le déclarer identique) considèrent qu'il est exercé par la Société des Nations et non pas par le mandataire. Dans son ouvrage *Derecho Internacional Público*, page 151, tome III, Antokoletz déclare :

“Nature: Les mandats A confèrent aux mandataires le droit d'aider et de conseiller, *ce qui les assimile à un protectorat international*, bien qu'il leur manque le caractère de contrat conclu avec le pays administré. Le mandataire n'est qu'un représentant de la Société des Nations, de sorte que le protectorat appartient à cette dernière qui l'exerce par l'intermédiaire d'un mandataire.”

Mais cette action de la Société des Nations demeure elle-même douteuse, puisque la Cour suprême de l'Union Sud-Africaine ne l'a pas admise :

“Une décision de la Cour suprême de l'Union Sud-Africaine prononcée relativement à un individu qui avait participé à un acte de révolte et était accusé de haute trahison. Or le défenseur objectait qu'on ne peut accomplir un acte de rébellion que contre un pouvoir souverain, tandis que le mandataire n'avait pas ce caractère sur le territoire à mandat. La Cour, dans son arrêt, admet que le mandataire n'a pas un droit de souveraineté et qu'il s'agit d'une situation nouvelle dans le droit international, réglée pour la première fois par l'article 22. La Cour écarte aussi la souveraineté des principales Puissances alliées et associées et celle de la Société des Nations. La Cour reconnaît cependant que l'Union Sud-Africaine, sur la base de l'article 22 et des termes du mandat et du fait que cette Union est un des signataires indépendants du pacte, possède une souveraineté interne suffisante à fonder l'accusation de haute trahison.”

III. — Le mandataire pour la Syrie et le Liban est tenu de rendre compte de son administration, dans un rapport annuel au Conseil de la Société des Nations, sur les mesures prises au cours de l'année, pour l'exécution du mandat en question.

Par conséquent, si le pays sous mandat est complètement indépendant et si sa souveraineté n'est en rien diminuée, et, au cas où elle le serait, si elle ne l'est aux termes du traité qu'en faveur de la Société des Nations, on ne saurait expliquer que la nation qui exerce le mandat, en les qualifiant simplement de protégés et sans conclure de pacte exprès en la matière, accorde des droits et

impose des obligations à des individus qui ne sont pas soumis à sa souveraineté. La seule chose qu'elle puisse faire, c'est leur donner des conseils. Elle ne peut leur imposer des traités sans tenir aucun compte du Gouvernement local du pays sous mandat, même si elle est chargée de ses relations extérieures.

Limites du mandat

Le mandataire n'est nullement libre de faire ce que bon lui semble, ni par conséquent de conclure, à son gré, des traités pour les territoires sous mandat. Les termes mêmes du mandat pour la Syrie et le Liban, confié à la France par la Société des Nations, limitent les pouvoirs du mandataire. Qu'il suffise d'en rappeler quelques points :

I. La République française s'engage à exercer le mandat au nom de la Société des Nations.

II. Le mandataire élaborera un statut organique pour la Syrie et le Liban, d'accord avec les autorités indigènes.

III. Le mandataire assurera l'adhésion de la Syrie et du Liban aux mesures d'utilité commune qui seraient adoptées par la Société des Nations. (Le texte ne dit pas que le mandataire considérera le territoire sous mandat comme tenu d'adhérer sans aucun droit d'intervention.)

IV. Le mandataire est tenu de présenter chaque année le texte des lois et règlements promulgués. (Le texte ne dit pas que le mandataire devra présenter aussi le texte des traités, sans doute parce qu'il n'a pas le droit de les conclure.)

V. Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toute modification à apporter aux termes du mandat.

VI. Le mandataire devra adhérer, pour le compte de la Syrie et du Liban, aux traités conclus ou à conclure, avec l'approbation de la Société des Nations, sur la traite des esclaves, le trafic des stupéfiants, le trafic des armes et des munitions, l'égalité commerciale, la liberté de transit et de navigation, la navigation aérienne, les communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, la protection littéraire, artistique ou industrielle (le texte ne stipule pas que la Syrie et le Liban seront considérés comme compris dans les traités conclus par la France, mais que la France devra y adhérer pour le compte de la Syrie et du Liban; il ne dit pas non plus que le mandataire pourra le faire de son chef; l'approbation de la Société des Nations est nécessaire). Il est hors de doute qu'il s'agit là d'une restriction importante, étant donné les termes mêmes employés pour rédiger la disposition, ce que confirme M. Diena lui-même quand il met cet article au nombre des restrictions imposées à la liberté d'action des Puissances mandataires dans les territoires sous mandat. Si on a établi l'obligation pour le mandataire d'adhérer, pour le compte de la Syrie et du Liban, à certaines conventions conclues ou à conclure avec l'approbation de la Société des Nations, il est évident que l'on a voulu l'obliger à y adhérer pour le compte des territoires sous mandat et non l'autoriser à les inclure purement et simplement aux territoires pour lesquels les traités sont conclus sans faire la moindre allusion à la Syrie et au Liban; il est non moins évident que le mandataire n'est pas autorisé à adhérer, pour le compte des pays sous mandat, à d'autres traités, conclus ou à conclure, et encore moins à le faire sans l'approbation de la Société des Nations. Admettre que le mandataire est entièrement libre de conclure toute espèce de traités, sans même mentionner les pays sous mandat, équivaut à détruire les principes fondamentaux du mandat.

Non-reconnaissance du mandat par le Mexique

A propos de l'enregistrement des traités, on a fait justement valoir que le Mexique n'a pas le droit d'exiger cet enregistrement parce que, du moment où il n'a pas signé le Pacte de la Société des Nations, ce dernier est un accord *inter alios acto* et, par conséquent, l'enregistrement reste sans effet pour le Mexique. De ce point de vue, le raisonnement est clair, mais ce qui est étrange, c'est que la Commission considère notre pays comme lié par un acte auquel il n'a pas pris part. Le Mexique ne fait pas partie de la Société des Nations et, par conséquent, aucune des décisions prises par la Société n'a force obligatoire pour lui. Les Etats non membres de la Société ne peuvent reconnaître les pouvoirs accordés par le mandat sans reconnaître par là même que les décisions de la Société sont obligatoires pour eux. Il ne peut en être autrement que si un traité spécial renferme la reconnaissance, par un Etat non membre de la Société des Nations, du mandat qu'elle a confié à un autre Etat.

Dans les cas où les Etats-Unis ont jugé à propos de reconnaître un mandat confié à un autre Etat par la Société des Nations, ils l'ont fait par un traité conclu avec l'Etat mandataire, comme celui qu'ils ont signé avec la Belgique pour reconnaître le mandat confié à la Belgique sur l'ancienne colonie allemande constituée sur le territoire du Ruanda-Urundi. Quand les Etats-Unis ont reconnu le mandat français sur le Togo, ils l'ont fait conditionnellement sous réserve de diverses clauses qui réservaient certains privilèges aux Etats-Unis et à leurs ressortissants et ils sont même allés jusqu'à exiger que la Puissance mandataire leur adresse un rapport annuel identique à celui qu'elle devait présenter en application de l'article X du mandat.

Ce n'est pas que le Mexique veuille manifester contre la constitution de mandats une opposition qui serait tout à fait déraisonnable, mais le fait est que, tout comme les Etats-Unis, il n'a pas ratifié le Traité de Versailles et n'est pas de ce fait membre de la Société des Nations. Il a donc, lui aussi, le droit de reconnaître ou non un nouvel état de choses quand ses propres intérêts sont en jeu.

Sens du terme "protégé"

La question essentielle, si l'on refuse de tenir compte des considérations déjà indiquées bien qu'elles militent de façon décisive en faveur de la doctrine exposée, consiste à déterminer le sens du terme "protégé".

Considère-t-on comme "protégés" les ressortissants des pays sous mandat A? La Grande-Bretagne qui a conclu avec l'Irak un traité d'alliance n'a jamais considéré les habitants de ce pays comme "protégés". Quand elle a demandé au Gouvernement mexicain l'extension du traité d'extradition à des territoires sur lesquels elle exerce un mandat (il convient de noter qu'elle a demandé une déclaration formelle), elle n'y a, en aucune façon, fait entrer les territoires sous mandat A, reconnaissant sans doute qu'il s'agissait d'Etats indépendants.

Ceci semble d'ailleurs en parfait accord avec la tradition britannique. Voici l'opinion émise par Robert Kiefe dans un ouvrage publié après la guerre, au chapitre II, relatif au statut des ressortissants des Etats protégés et qui traite également de la naturalisation dans les territoires sous mandat:

L'institution du protectorat, qui est assez floue en droit international, a fait naître de nombreux problèmes: l'un des plus délicats est relatif à la situation des sujets des Etats protégés au point de vue de la protection que leur accorde l'Etat souverain.

Nous allons passer en revue l'opinion de quelques auteurs anglais relativement à cette question. Voyons d'abord ce que dit le rapport de la Commission

internationale de 1901 (par. 2): "Dans l'application du principe que tout individu né dans les *British Dominions*, dans l'étendue de la domination britannique, est un sujet britannique, quel est le sens précis et la portée exacte qu'il convient de donner à l'expression *British Dominions*? Est-elle applicable seulement aux pays qui font partie du territoire ou comprend-elle aussi quelques-uns des pays ou tous les pays dans lesquels Sa Majesté exerce sa juridiction ou son autorité à un degré plus ou moins grand, tels que les protectorats ou les sphères d'influence? Il semble que le principe ne peut s'appliquer qu'aux pays qui sont devenus des parties du territoire britannique par conquête, cession ou occupation, et qu'il ne s'applique pas à des pays qui ne font pas partie réellement du territoire britannique, quelque étendus que puissent être les pouvoirs d'administration et de juridiction de la Couronne par traités, *capitulations*, successions, usages, tolérances, ou tout autre moyen de droit (*Foreign Jurisdiction Act, 1980; 53 et 54 Victoria, c. 37, s. 1*) (p. 169-170, *La nationalité des personnes dans l'Empire britannique*, Robert Kiefe).

Or, il existe encore un argument beaucoup plus fort, puisé dans les décisions du Gouvernement français lui-même qui rendent parfaitement inexplicable le fait que l'Agent français ait pu soutenir que les Syriens et les Libanais sont protégés français.

La Société des Nations ayant procédé auprès des divers gouvernements intéressés à une enquête sur la façon dont il fallait considérer les ressortissants des pays sous mandat, le Gouvernement français ne les a pas considérés comme protégés. Voici ce que dit M. Lampué dans l'étude déjà citée:

Le Conseil de la Société des Nations ayant décidé, le 12 mai 1922, de soumettre la question à la Commission permanente des mandats, celle-ci, fit prendre des informations auprès des gouvernements intéressés, par une sous-commission. Le Gouvernement britannique et les Gouvernements de Nouvelle-Zélande et d'Australie déclarèrent que les indigènes étaient des "personnes bénéficiant de la protection britannique".

Ce terme de protégés ne pouvait être adopté par le Gouvernement français, car il possède dans notre droit colonial un sens très précis: les "protégés français" sont les indigènes des pays de protectorat de Tunisie, du Maroc et d'Indochine, dont la situation ne peut être confondue avec celle des habitants des pays à mandat. Comme ils ne sont pas davantage sujets français, il a fallu imaginer un nouveau terme, et le gouvernement, sur l'avis d'une commission interministérielle, s'est rallié à celui d'"administrés français".

Il n'est donc plus question d'une nationalité quelconque et l'on se contentera d'une détermination assez claire et précise pour caractériser ce statut nouveau. On n'exige même plus une loi spéciale de la Puissance mandataire pour consacrer cette expression, et il suffira que la pratique administrative l'établisse. Notre droit colonial s'est donc enrichi de la situation nouvelle des "administrés français" (pages 57, 58 et 59).

Il en résulte clairement que l'administration française, par un acte de caractère international, a été invitée à définir sa position. La France a considéré que n'avaient pas la qualité de "protégés" non seulement les Syriens et les Libanais qui constituent des nations indépendantes dont la France n'est que conseillère, mais encore les ressortissants des pays dont toute l'administration est confiée à la France comme s'ils étaient des pays coloniaux. Il est impossible d'un côté d'invoquer leur qualité de protégés et, de l'autre, de la leur refuser et de les considérer comme constituant une catégorie distincte. Le soussigné refuse d'admettre que l'on puisse dire qu'il s'agit en l'espèce de *res inter alios acta* et que le Mexique est tenu de faire ce qui lui nuit sans pouvoir revendiquer ce qui est à son avantage.

Les considérations sur le manque de précision des textes, les comparaisons avec la ville de Dantzig (qui, d'après des auteurs comme Olivart, est évidemment soumise à un protectorat puisque la Société des Nations qui l'exerce a des pouvoirs illimités) ou avec d'autres cas analogues, que l'on ne peut utilement invoquer, n'ont donc aucune importance dans l'affaire qui nous occupe.

L'argument des négociations

On a dit qu'au cours des négociations, les Syro-Libanais ont été mentionnés comme protégés français. Il est très facile de réfuter cet argument, étant donné qu'il n'en a pas été fait mention dans le traité, le Gouvernement français n'ayant pas insisté sur ce point, et que, par conséquent, le problème a été écarté.

La déclaration du Ministre des relations extérieures qui a négocié la Convention, M. Aaron Sáenz, n'a laissé subsister aucun doute sur ce point. En effet, à une question que lui avait posée à cet égard l'Agent mexicain, M. Sáenz a répondu de façon tout à fait catégorique. Voici le texte des pièces importantes :

Lettre de l'Agent Aquiles Elorduy :

“On a longuement discuté devant la Commission franco-mexicaine des réclamations l'interprétation qu'il convenait de donner à l'article III de la Convention, à propos de l'expression “protégés français”. L'Agent français soutient que ces mots visent les Syro-Libanais et l'Agent mexicain soutient qu'elle ne les désigne pas, en premier lieu parce que les Syro-Libanais ne sont pas protégés français au sens du droit international et, en second lieu, parce que si l'on avait voulu comprendre les Syro-Libanais dans la Convention, on n'aurait pas parlé des “protégés français”, mais des Syro-Libanais.

“L'Agent français a ajouté que de la correspondance échangée entre vous-même, en votre qualité de Secrétaire aux relations extérieures, et Monsieur le Ministre de France, il ressort que vous avez admis que les Syro-Libanais sont visés par l'article III en tant que protégés français. Pour ma part, j'ai offert à la Commission de vous demander votre opinion sur ce point et c'est pourquoi je vous prie de bien vouloir me faire connaître ce qui a été dit à propos de la situation des Syro-Libanais aux termes de ladite Convention et, en particulier, à propos des engagements contractés par le Secrétariat aux relations extérieures à l'égard des Syro-Libanais alors que vous étiez le Secrétaire chargé du Ministère.”

Réponse de M. Aaron Sáenz :

“Je me réfère à la lettre par laquelle vous me demandez quelques éclaircissements sur la situation des Syro-Libanais en vertu de la Convention conclue avec la République française, pour le jugement des réclamations formulées par des ressortissants français contre le Mexique, et, en particulier, sur les engagements contractés par le Secrétariat d'Etat aux relations extérieures à l'égard des Syro-Libanais alors que j'étais chargé du Ministère.

“En réponse, j'ai l'honneur de vous faire savoir qu'au cours des premières négociations, le Ministre de France m'a fait part de son désir de voir modifier quelque peu le projet de convention, calqué sur la convention avec les Etats-Unis, de façon à y inclure les protégés syro-libanais. Je me suis borné à lui répondre qu'il était normal d'inclure les protégés dans le traité mais je n'ai rien dit des Syro-Libanais.

“Dans le projet de traité auquel on a apporté les modifications demandées par le Ministre de France, il n'a été fait aucune mention des Syro-Libanais, et la question n'a plus été soulevée. La Convention a été soumise au Sénat sans qu'il soit question des Syro-Libanais.

“Après la signature de la Convention, le Ministre de France m’a adressé une communication me demandant le traitement de la nation la plus favorisée pour les Français et les protégés syro-libanais. Je lui ai répondu en parlant des Français et des protégés français, pour lesquels certaines réclamations restaient en dehors de la Convention. Par la suite, pour avoir eu, le Ministre et moi, des entretiens au cours desquels il a demandé que le Secrétariat précise, par une déclaration expresse, que les Syro-Libanais étaient inclus dans la Convention. Je me suis vu dans l’obligation de refuser pour trois raisons : tout d’abord, dans mes communications, je n’avais mentionné que les protégés, d’autre part les Syro-Libanais n’avaient pas été mentionnés dans le Traité et enfin le Sénat avait approuvé la Convention dans le texte du premier projet modifié à la suite des observations du Ministre de France, c’est-à-dire sans mention des Syro-Libanais et avec la seule mention des protégés français.

“Le Secrétariat n’a jamais fait étudier la situation des Syro-Libanais, car il estimait que l’état des négociations ne l’exigeait pas.”

Devant un témoignage aussi irréfutable, que l’Agent français n’a pas démenti, aucun doute n’est possible sur les faits, bien que la sentence veuille faire dire au texte le contraire de ce qu’il dit.

L’argument selon lequel, au cours des débats sur la Convention qui se sont d’ailleurs déroulés en séance secrète et dont les comptes rendus sténographiques n’ont pas été publiés, un sénateur aurait consacré quelques observations aux Syro-Libanais, est dénué de valeur. En effet, le soussigné a demandé à consulter ces comptes rendus, le Président y ayant fait allusion, sans qu’on les ait présentés à titre de preuve et il s’est convaincu que si l’on en a parlé, c’est pour manifester la bonne volonté de la France de régler, de la façon la plus libérale possible, tous les litiges en suspens. Chacun sait d’ailleurs que le Gouvernement mexicain, non seulement accorde libre accès à la Commission nationale à tous les étrangers sans distinction, mais encore s’efforce de régler de façon extra-judiciaire toutes les réclamations qui ne rentrent pas dans le cadre de la Convention et, sans nul doute, il accepterait d’examiner celle des Syriens et des Libanais sans pour cela se croire obligé d’accepter la création d’un précédent de caractère international de nature à lui porter préjudice, puisqu’il s’agirait d’une décision de ce tribunal.

Arbitrage sur la nature du mandat

L’article XX du mandat stipule que le mandataire accepte que tout différend, quel qu’il soit, qui viendrait à s’élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l’interprétation ou à l’application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d’être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale. La sentence, en parlant de l’enregistrement des traités, considère que le Mexique ne doit pas se trouver dans une situation privilégiée du fait qu’il n’a pas signé le Pacte de la Société des Nations. Il est au moins de la plus élémentaire équité que, si on lui applique ce principe, il ne se trouve pas dans une situation plus mauvaise que celle d’un Etat qui aurait signé le Pacte. Il n’est pas juste de lui appliquer partiellement deux systèmes opposés. Ou bien on considère que le Mexique est lié par les actes de la Société des Nations et, alors, il faut lui appliquer le système tout entier et, en cas de différends, faire en sorte que l’affaire soit réglée par le Tribunal d’arbitrage déjà indiqué, ou bien les actes de la Société des Nations sont sans effet pour lui (et c’est le cas) et alors, pour le Mexique, les mandats n’existent pas.

L'aveu du Gouvernement mexicain

On a prétendu appliquer au Gouvernement mexicain l'adage selon lequel qui ne dit mot consent, en se fondant sur le fait que par deux fois le Ministre de France a parlé des protégés syro-libanais dans des notes antérieures au projet français de convention, lequel n'est d'ailleurs qu'une reproduction du projet américain. Cet argument n'a ici aucune valeur. Il est de règle en droit civil, en cas de silence de l'une des parties, de faire la distinction suivante, admise par les auteurs: "Qui ne dit mot est présumé donner son consentement si l'acte lui procure un avantage. Si l'acte lui est préjudiciable, son silence ne peut valoir consentement." C'est la règle qu'a admise le droit romain.

De plus, le Gouvernement mexicain n'a pas consenti, car il n'a été fait mention que des protégés et la question n'a pas été réglée puisque l'expression "Syro-Libanais" n'a pas été employée dans le Traité et que la note ultérieure du Ministre de France et la réponse du Ministre des affaires étrangères mentionnent uniquement les protégés français sans qu'il soit nulle part question des Syro-Libanais, comme en témoignent les copies certifiées conformes de la correspondance diplomatique qui ont été communiquées à la Commission.

Donc, le soussigné se permet de déclarer que, dans le cas présent, il n'y a eu aucun aveu international, puisqu'il a déjà été démontré que les notes n'en contiennent pas.

Quant au fait que le Mexique aurait admis l'intervention diplomatique du Gouvernement français en faveur des Syriens et des Libanais, le soussigné doit faire remarquer que le Mexique a également admis la protection d'autres pays. La correspondance diplomatique des Etats-Unis (*Foreign Relations of the United States*, 1915), pages 1072 à 1087, montre qu'au moment même où le besoin de cette protection se faisait le plus sentir pour les Syro-Libanais, du fait que le Mexique subissait une violente crise intérieure et que la Turquie se trouvait isolée par suite de la guerre européenne, les Syro-Libanais furent d'abord placés sous la protection des autorités allemandes, puis sous celle des autorités des Etats-Unis. Auparavant, ils avaient été accidentellement et indistinctement sous la protection non seulement de la France, mais aussi d'autres pays. Qui veut trop prouver ne prouve rien. Si l'on admet ce raisonnement, l'Allemagne et les Etats-Unis auraient autant de raisons que la France pour réclamer au nom des Syro-Libanais.

Si pour la Commission nationale des réclamations on a admis que les Syro-Libanais étaient placés sous le patronage (et non pas sous la protection) de la France, c'est uniquement parce que le Mexique a accepté que la France exerce ce patronage à titre provisoire, comme il a accepté que d'autres pays le fassent.

D'autre part, les décisions relatives à la Commission nationale des réclamations ne constituent pas un aveu international et, par là même, elles n'obligent pas le Mexique.

Le soussigné se permet d'exposer ici la doctrine applicable en matière d'aveu devant un tribunal international, étant donné que la sentence n'a pas traité ce point important.

La sentence, pourtant si détaillée à d'autres égards, ne s'arrête pas à l'étude de la question extrêmement délicate des effets d'un aveu interne devant un tribunal international. La question s'est posée pour la première fois devant le Sénat de Hambourg, qui s'est prononcé en faveur du pays contre lequel l'aveu était invoqué. Plus tard, dans l'affaire des compagnies de la baie de Hudson et du Puget Sound, la Commission mixte anglo-américaine a refusé également d'accorder aucune valeur à un aveu extra-judiciaire de la partie défenderesse qui, prétendait-on, était allée jusqu'à offrir une somme d'argent en paiement.

Le soussigné ne croit pas qu'il soit impossible de prétendre que, dans des conditions données, l'aveu interne puisse avoir des effets juridiques devant un tribunal international, lorsque cet aveu est intervenu au cours d'une discussion ayant pour objet de mettre fin à une réclamation, lorsque l'intention a été exprimée d'une manière claire et nette à propos de l'affaire en litige et en des termes qui laissent clairement entendre la nature de l'engagement pris, mais la doctrine internationale ne va pas si loin. Dans l'affaire Croft déjà citée, le Sénat de Hambourg a énoncé de façon indiscutable la doctrine selon laquelle pour que l'aveu puisse être invoqué il faut qu'il ait un caractère international, c'est-à-dire qu'il soit fait par un Etat à un autre; car si cet aveu n'est pas fait directement et en connaissance de cause par l'Etat défendeur à l'Etat demandeur, et si on ne le trouve que dans un acte interne, qui n'a pas été porté officiellement à la connaissance du pays demandeur, cet aveu est totalement inopérant. Voici les termes de la sentence du Sénat de Hambourg dans l'affaire Croft qui opposait l'Angleterre au Portugal:

"On ne saurait davantage trouver dans le décret du 3 janvier 1852 l'acceptation d'une nouvelle obligation de la part du Gouvernement portugais vis-à-vis du Gouvernement britannique, car ce ne serait possible que s'il contenait une promesse ou bien occasionnait un dommage à M. Croft. *Si à un moment quelconque le Gouvernement portugais ou son représentant légal avait donné au Gouvernement britannique, suivant les formes usitées dans les rapports internationaux, la promesse que M. Croft obtiendrait satisfaction ou serait indemnisé avec son appui, il n'y a pas de doute qu'un droit parfaitement valable eût pris naissance à l'effet d'obtenir satisfaction ou réparation du Gouvernement portugais, parce que telles sont les formes constitutionnelles et internationales, dans lesquelles se contractent les obligations d'un Etat vis-à-vis d'un autre. Mais on ne peut pas prétendre qu'il en soit ainsi quand il n'y a qu'un ordre adressé par un gouvernement à ses propres autorités en faveur d'un sujet étranger, alors qu'aucune promesse n'en a été préalablement faite au gouvernement dont relève cet étranger. Si, dans ce cas, l'ordre donné rencontre des obstacles constitutionnels qui en rendent l'exécution impossible, on ne peut pas, d'après le droit international, former valablement une réclamation contre le gouvernement en raison des dommages occasionnés par l'inexécution de son ordre.*"

En conséquence, il n'y a eu aucun aveu du Gouvernement mexicain.

Le consentement à la protection accidentelle

J'ai déjà établi que les ressortissants d'un pays sous mandat ne peuvent être considérés comme protégés. Je voudrais maintenant donner une définition positive de ce que l'on appelle "protégé" et je l'emprunterai à un ouvrage postérieur à la guerre, qui, naturellement, tient compte des divers mandats. C'est l'ouvrage de Karl Strupp, intitulé dans sa traduction française: *Éléments du droit international public universel européen et américain*. D'après cet ouvrage, les protégés se répartissent en trois catégories: premièrement, les individus soumis à une protection en vertu d'un traité; deuxièmement, les individus favorisés dans un cas spécial et, troisièmement, les sujets *de facto* dans les pays de capitulations, qui sont en nombre limité et ne comprennent pas tous les ressortissants de ces pays.

"Les protégés sont des personnes soumises en vertu d'un traité, soit d'une manière générale, soit à la suite d'un cas spécial (rupture des relations diplomatiques, guerre) à la protection d'un autre Etat avec l'assentiment de l'Etat dans lequel elles se trouvent. Ou des sujets *de facto* dans les pays de capitulations qui jouissent de la protection d'une Puissance à laquelle elles appartiennent autrefois ou avec laquelle elles sont entrés en relation, par exemple comme interprètes ou seulement par une lettre de protection. Voir liste 168

et Fleischmann, *Affaire de Mascate*, *Werk vom Haag*, 2ème série, tome I, page 425", (page 82).

Dans quelle catégorie convient-il de classer les Syro-Libanais? Du moment que l'Agent français considère que tous les ressortissants sont soumis à la protection française, et du moment qu'elle fait remonter les effets de la Convention à une époque antérieure à la date où le dommage a été subi, il lui faut les classer, comme elle l'a fait d'ailleurs, dans la première catégorie.

L'Agent français ne classe pas les Syro-Libanais dans la deuxième catégorie, c'est-à-dire parmi ceux qui sont protégés d'une façon accidentelle et transitoire, du fait qu'il n'y a pas de représentant de leur propre pays, parce que, pour qu'un étranger puisse prendre soin de leurs intérêts, il faudrait, comme Strupp l'a affirmé, le consentement permanent du pays où réside le réclamant. De plus il ne serait pas possible que la France réclamât seule, puisque divers pays, entre autres l'Allemagne et les Etats-Unis, ont assuré la protection des Syro-Libanais et que ce sont même ces pays qui l'assuraient au moment où le dommage a été subi.

En outre, le Gouvernement français ne veut pas classer les Syro-Libanais dans la troisième catégorie, c'est-à-dire celle des protégés dans les pays de capitulations, classification qui serait la plus facile à défendre rationnellement, puisque si l'on voulait appliquer la Convention à ces individus, elle serait appliquée à un groupe de personnes jouissant d'un statut déterminé au moment où le dommage a été subi. Il serait naturel que le Gouvernement français cherchât à les protéger, comme on l'a soutenu dans l'affaire des boutres de Mascate et, en cas de doute, on comprendrait quelle était l'intention de Monsieur le Ministre de France, lorsqu'il a parlé des protégés syro-libanais; en effet, s'il avait voulu parler non d'un groupe déterminé de personnes, mais des ressortissants de tout un pays, il aurait parlé des Syriens et des Libanais qui sont membres de deux nations, comme le déclare le Président, et qui sont régis par des lois de nationalité distinctes.

La nationalité d'après le Traité de Lausanne

Le changement de nationalité des populations syro-libanaises s'est effectué en vertu du Traité de Lausanne.

Or, aux termes du Traité de Lausanne, un accord est nécessaire avec certains pays où résident les sujets ottomans qui ont changé de nationalité.

Voici l'article en question du Traité de Lausanne:

"Sous réserve des accords qui pourraient être nécessaires entre les gouvernements exerçant l'autorité dans les pays détachés de la Turquie et les gouvernements des pays où ils sont établis, les ressortissants turcs âgés de plus de 18 ans, originaires d'un territoire détaché de la Turquie en vertu du présent Traité et au quel, moment de la mise en vigueur de celui-ci, sont établis à l'étranger, pourront opter pour la nationalité en vigueur dans le territoire dont ils sont originaires, s'ils se rattachent par leur race à la majorité de la population de ce territoire, et si le gouvernement y exerçant l'autorité y consent. Ce droit d'option devra être exercé dans le délai de deux ans à dater de la mise en vigueur du présent Traité."

Or, la Constitution mexicaine conteste la nationalité de certains Syro-Libanais qui ont acquis des biens-fonds ou qui ont eu des enfants au Mexique, puisque ces personnes domiciliées au Mexique doivent être considérées comme ayant la nationalité mexicaine. La sentence passe toute cette question sous silence. Plus encore, elle ne semble pas exiger une nationalité primitive turque, non plus que la condition de race; elle se borne à faire état des options, puisqu'elle considère comme soumis à la protection, des individus originaires des

territoires placés auparavant sous la souveraineté ou le protectorat d'autres Puissances, ou les sujets d'un territoire détaché de la Turquie (ce qui est le cas pour les Syriens et les Libanais classés dans la catégorie distincte de personnes soumises à la protection); sur le vu seulement des options et des certificats d'immatriculation consulaires.

La protection dans les pays d'Orient

En plus du protectorat exercé sur certains pays déterminés, il existe, comme cela a déjà été indiqué, un système de protectorat exercé seulement sur certains groupes d'individus d'un pays donné. Ce système, qui se pratique en Orient, s'applique seulement à une partie des ressortissants et il tend à être de plus en plus limité. On pourrait citer n'importe quel auteur de droit international pour définir la situation juridique qui en découle et que la sentence a omis d'exposer alors qu'il serait tout à fait naturel de penser que c'est eux que le Ministre de France visait lorsqu'il a fait mention des protégés syro-libanais.

Dans son ouvrage *The Diplomatic protection of Citizens abroad*, M. Borchard écrit aux pages 468 et 249 :

"Cette protection des étrangers ne s'étend pas seulement, avec les limitations qu'elle comporte, aux sujets des pays du monde occidental; l'un de ses traits caractéristiques est qu'elle protège certaines catégories d'indigènes. En général, ces indigènes ont un lien officiel quelconque avec les consulats ou les légations des Etats-Unis ou bien, en Chine, il peut s'agir d'employés de ressortissants américains. L'étendue de la protection accordée à ces personnes, que l'on désigne généralement sous le nom de "protégés", n'est pas la même dans tous les pays qui reconnaissent l'extra-territorialité. Dans l'Empire ottoman, le système des protégés s'appliquant à la fois à des protégés étrangers et à des protégés indigènes a jadis donné lieu à de nombreux abus. Des étrangers de nationalités diverses et un grand nombre de sujets indigènes pouvaient jouir de cette protection en se faisant simplement inscrire dans un consulat. Cette doctrine, dite d'assimilation, qui avait cours surtout au Levant, a été petit à petit limitée par le Gouvernement ottoman, avec le concours des Puissances étrangères, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ayant joué un rôle prépondérant dans cette limitation. La protection des protégés indigènes est aujourd'hui limitée à un nombre restreint de drogman, de gardes et de kavas, ainsi qu'aux serviteurs, leur femme et leurs enfants mineurs, aussi longtemps qu'ils sont réellement au service du consulat ou de la légation."

Dans la sentence rendue au sujet des boutres de Mascate par le Tribunal d'arbitrage de La Haye, le sens de l'expression "protégé" dans les pays orientaux a été parfaitement défini de la manière suivante :

"Considérant que depuis la restriction que le terme "protégé" a subie en vertu de la législation de la Porte ottomane en 1863, 1865 et 1869, spécialement de la loi ottomane du 23 sefer 1280 (août 1863), implicitement acceptée par les Puissances qui jouissent du droit de capitulations, et depuis le traité conclu entre la France et le Maroc en 1863, auquel ont accédé un grand nombre d'autres Puissances et qui a obtenu la sanction de la Convention de Madrid du 30 juillet 1880, le terme "protégé" n'embrasse par rapport aux Etats à capitulations que les catégories suivantes: 1. les personnes, sujets d'un pays qui est sous le protectorat de la Puissance dont elles réclament la protection; 2. les individus qui correspondent aux catégories énumérées dans les traités avec le Maroc de 1863 et de 1880 et dans la loi ottomane de 1863; 3. les personnes qui, par un traité spécial, ont été reconnues comme "protégés", telles que celles énumérées par l'article 6 de la Convention franco-mascataise de 1844; et 4. les individus qui peuvent établir qu'ils ont été considérés et traités

comme protégés de la Puissance en question avant l'année dans laquelle la création de nouveaux protégés fut réglée et limitée, c'est-à-dire avant l'année 1863, ces individus n'ayant pas perdu leur *status* une fois légitimement acquis."

En conséquence, seuls les groupes de personnes protégées aux termes de l'énumération qui précède peuvent être couverts par la Convention. Or, dans le cas présent, il ne s'agit pas d'individus qui rentrent dans le champ d'application de la loi ottomane de 1863, ni d'individus à qui un traité spécial a reconnu la qualité de protégés, ni d'individus qui, avant l'année 1863, ont joui des prérogatives de protégés. Dans l'affaire des boutres de Mascate, il n'est pas question de la protection d'un pays et il n'y a pas lieu d'en parler maintenant, le soussigné se référant seulement aux groupes d'individus soumis au régime spécial de la protection en Orient.

Si le terme de protégé syro-libanais s'applique à certains groupes d'individus et ne peut s'appliquer aux ressortissants de pays entiers, le soussigné estime qu'il est parfaitement rationnel que seuls les premiers soient couverts, en définitive, par la Convention.

L'application rétroactive de la Convention

La doctrine juridique parfaitement claire qui s'impose à propos de la date d'acquisition de la nationalité, est celle selon laquelle cette époque ne doit pas être postérieure à celle du préjudice subi pour que la réclamation soit recevable. Sans mentionner la jurisprudence internationale qui, sur ce point, peut être considérée comme uniforme, le soussigné prend la liberté de citer la jurisprudence française qui est résumée dans le passage suivant de Piller :

161. *Les cessions de territoire ne sont pas rétroactives.* Certains auteurs ont soutenu que lorsqu'un territoire fait l'objet d'une cession, il doit être considéré comme ayant toujours appartenu à l'Etat cessionnaire. La Chancellerie a adopté ce système comme règle générale, notamment à propos de l'annexion de la Savoie, afin de faire considérer comme nés en France les individus nés en Savoie avant l'annexion. Mais notre jurisprudence a condamné cette rétroactivité de la façon la plus définitive. Cf. Cass. Civ., 17 février, 1903. Clunet, 1904, page 170, avec les conclusions de M. le Procureur général Baudoin; Trib. civ. Saint-Julien, 27 mars 1918. *Revue Lapradelle*, 1921, page 528. Cf. ce que nous disons *supra*, No 44, page 78.

Cette dernière solution nous paraît seule admissible. La rétroactivité est une fiction qu'on ne peut étendre à une matière de droit public telle que la nationalité et il est singulier de faire remonter l'effet de l'annexion à une date antérieure à celle que le traité fixe pour le changement de souveraineté (*Manuel de droit international privé*, page 201).

En reconnaissance de ces principes, le modèle des déclarations d'option que les autorités françaises exigent des Syriens et des Libanais contient la disposition suivante: "La présente déclaration entraînera l'acquisition de la nationalité (libanaise) à compter du jour où, du consentement du Gouvernement de la République française, elle aura été enregistrée par le Gouvernement libanais."

Ce qui précède étant établi, il est manifestement impossible que le demandeur Nájera et tous ceux qui se trouvent dans la même situation aient le droit de présenter une réclamation puisqu'ils ont acquis la qualité d'administrés français en 1924, après la signature du Traité de Lausanne, c'est-à-dire après avoir subi les dommages.

Néanmoins, la sentence rédigée par le Président de la Commission, statuant malgré une disposition expresse, tente de tourner l'obstacle en donnant effet

rétroactif à la Convention, sur la base de deux arguments, à savoir : en premier lieu, il n'y a au Mexique d'autres protégés français que les Syro-Libanais ; en second lieu, la France exerçait sur la Syrie et le Liban (non seulement sur certains de leurs habitants) un protectorat *de facto* avant même que les dommages ne fussent subis.

Du premier argument, il faut bien dire qu'il est complètement dénué de valeur parce que d'abord, nul ne sait s'il y a ou non des protégés français (non des administrés français) au Mexique et, ensuite, parce que, avant la Convention, le Gouvernement mexicain ignorait absolument si d'authentiques protégés français présenteraient ou non des réclamations. La Convention elle-même parle de personnes morales françaises (en plus des sociétés, compagnies, etc.) et aucune n'a formulé de réclamation. La Convention elle-même parle aussi de certaines sociétés dans lesquelles les protégés français auraient des intérêts, mais il ne s'est encore présenté aucun actionnaire pour réclamer. Si cet argument était valable, il faudrait rechercher les personnes morales d'autres nationalités afin que la Convention puisse produire ses effets. L'argument selon lequel, comme l'allègue la sentence, le système de l'exclusion aurait tendu à donner aux négociations un caractère tendancieux n'a guère de poids, étant donné la cordialité des conversations et la spontanéité avec laquelle le Mexique a fait son offre. En outre, un argument aussi faible et fondé sur une simple supposition ne saurait servir de justification pour imposer une obligation de caractère international qui n'a pas été contractée. Cette argumentation fragile a si peu de valeur que le Président lui-même, quand il traite (dans un autre cas) des arguments, qu'il prétend sans fondement, invoqués par l'Agent mexicain au sujet de l'application de la règle *locus regit actum* pour prouver la nationalité, fait valoir la thèse contraire puisqu'il se fonde, pour les réfuter, sur l'impossibilité d'appliquer les législations des pays protégés par la France, du fait que les documents sont en langue arabe ou turque, c'est-à-dire qu'il admet là qu'il puisse exister d'autres protégés.

Quant au deuxième argument, qui est celui du protectorat de fait sur toute la Syrie et tout le Liban, je dois dire qu'il est absolument inadmissible.

La sentence rendue dans l'affaire déjà citée des boutes de Mascate établit clairement qu'à propos de la Turquie, les Puissances ont renoncé à exercer un protectorat sur tous les ressortissants de l'Empire ottoman et ne l'ont conservé qu'à l'égard de certains individus :

“Considérant que, quoique les Puissances n'aient renoncé *expressis verbis* à l'exercice du prétendu droit de créer des protégés en nombre illimité que par rapport à la Turquie et au Maroc, néanmoins l'exercice de ce prétendu droit a été abandonné de même par rapport aux autres Etats orientaux, l'analogie ayant toujours été reconnue comme un moyen de compléter les dispositions écrites très défectueuses des capitulations, en tant que les circonstances sont analogues.”

On peut considérer le Liban comme un pays auquel le Gouvernement français a manifesté plus d'intérêt qu'à la Syrie. Néanmoins, jamais on n'a considéré que la province fût placée sous protectorat français. La question est résolue par le règlement du 6 septembre 1864 et un arbitrage récent a tranché dans ce sens la question du statut de dépendance de la province par rapport à l'Empire ottoman :

“Du texte du règlement de 1864, il apparaît avec évidence que le Liban n'avait pas d'existence politique distincte : c'était une province de l'Empire ottoman et ses rapports financiers avec le Trésor central ne se bornaient pas au paiement du tribut, mais offraient, par contre, un caractère de réciprocité. Dans ces conditions, il aurait été impossible de libérer le Liban de la participation à la dette ottomane.”

Le "règlement du Liban" du 6 septembre 1864, non seulement ne stipule aucune cession expresse de la souveraineté sur le Liban par l'Empire ottoman mais encore il contient un grand nombre d'articles qui indiquent qu'aucune cession de cette nature n'était envisagée. Qu'il suffise de rappeler les articles 1 et 15. Aux termes de ces articles, le Gouvernement du Liban était nommé par la Sublime Porte et directement responsable devant elle. Le Gouverneur désignait les divers fonctionnaires en vertu des pouvoirs que le Sultan lui conférait et, enfin, le Gouvernement ottoman devait combler tous les déficits budgétaires et, d'autre part, tous les excédents devaient lui être versés. (*Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques*, A. N. Sack, page 134.)

En outre, et comme si cela ne suffisait pas, le mémoire présenté par le Secrétaire général de la Société des Nations au Conseil a établi qu'en dehors du droit d'acquisition, les Puissances alliées (la France notamment) ne possédaient aucun droit avant la signature du traité avec la Turquie.

Nonobstant toutes les déclarations officielles et tous les discours parlementaires, il demeure vrai de dire que, *jusqu'à la ratification du susdit traité ou d'un autre venant le remplacer, la situation des Puissances à l'égard des territoires ayant appartenu à la Turquie découle uniquement du droit d'occupation.*

Cette affirmation est corroborée aussi par le paragraphe 7 du mémorandum cité plus haut (Mémorandum présenté par le Secrétaire général de la Société au Conseil) qui dit: "*En ce qui concerne les mandats pour des territoires ayant appartenu à l'ancien Empire ottoman, il est clair que la Société ne peut rien faire avant que le traité avec la Turquie soit définitivement signé.*"

Cela est confirmé par ce qu'écrivit M. Nicolas, professeur à l'Ecole de droit de Beyrouth, dans son étude sur la nationalité en Syrie et au Liban:

"La loi ottomane sur la nationalité est restée en vigueur dans les pays sous mandat français jusqu'au moment de la ratification des Actes de Lausanne en août 1924. Des arrêtés du Haut-Commissaire ont à cette date consacré le changement de nationalité des ressortissants ottomans visés aux articles 30 à 36 du traité, et plus tard, abrogeant la loi ottomane de 1285, édicté des dispositions nouvelles sur les nationalités syrienne et libanaise."

Mais avant la date de ratification du traité, pendant cette longue période qui va d'octobre 1918 à août 1924, des événements importants se sont produits, sans la connaissance desquels bien des dispositions des lois actuelles sur la nationalité demeureraient obscures.

Pendant toute cette période, les ressortissants locaux étaient en droit des sujets ottomans, habitant une province ottomane occupée par la France. Cette situation très nette au début ne tarda pas cependant à se modifier, à mesure que, se prolongeant, le détachement des provinces occupées apparaissait comme plus certain, en même temps que s'affirmait comme plus durable le rôle de la France et le sens de son intervention. Après San-Remo et après la signature du Traité de Sèvres, des Etats "provisoirement indépendants" étaient constitués, et appelés à vivre de leur vie propre avec l'aide et les conseils de la France.

L'indépendance du Grand-Liban fut proclamée le 1er septembre 1920. Les Etats de Damas, d'Alep furent constitués, puis ceux des Alaouites et du Djebel Druse. Enfin une Fédération des Etats de Syrie fut organisée le 28 juin 1922 entre les Etats de Damas, d'Alep et des Alaouites (*Revue de droit international privé*, No XXI, No 4, 1926, page 482).

Ces commentaires témoignent non seulement des changements de nationalité survenus jusqu'en 1924, mais encore de l'existence d'une situation intermédiaire, avant le mandat qui a été confié à la France le 24 juillet 1922, et qui est entré en application après l'expiration du délai fixé par la Convention (31 mai 1920), puisque le Traité de Sèvres a été signé le 20 août 1920, date

jusqu'à laquelle on pouvait considérer qu'il y avait des raisons de reconnaître à la France, en fait, un droit de regard sur les provinces de Syrie et du Liban.

C'est donc une erreur fondamentale que de soutenir qu'il existait un protectorat avant la signature des traités avec la Turquie, à moins que l'on considère une simple occupation comme un protectorat.

Sur quoi peut donc se fonder la sentence du Président pour affirmer que ce protectorat existait *de facto*?

Le soussigné se voit dans l'obligation de rappeler les précédents dans ce domaine, parce que les conséquences en sont extrêmement dangereuses pour l'indépendance des petites nations et constitueraient, si on les acceptait, un important recul du droit international qui reviendrait par là à un état moins évolué que celui qui était le sien avant que Grotius n'écrivît son ouvrage célèbre sur le droit de la guerre et de la paix.

Mérignhac, étudiant, au chapitre III du tome premier de son *Droit public international*, les causes qui exercent une influence absolue ou relative sur la destinée des Etats, cite la question d'Orient qui, selon lui, est "le résumé et le résultat des diverses interventions des Puissances européennes dans les affaires de l'Empire ottoman". Il rappelle ensuite l'intervention de 1860 en Syrie et le fait que l'on a exigé que l'administration du Liban soit réorganisée selon un projet conçu par des Puissances étrangères.

Enfin, d'après le même auteur, la protection s'exerce sur des individus déterminés qui se trouvent dans une situation donnée, sur certains sanctuaires et en dernier lieu sur les étrangers qui ne bénéficient pas du régime des capitulations. Je reproduis ci-après quelques passages de l'auteur en question :

"... Enfin la France était reconnue comme protectrice toute spéciale de la religion catholique en général; sa protection s'étendait sur les fidèles, les religieux et les communautés religieuses, principalement dans les *Lieux saints*." (*Droit public international*, A. Mérignhac, page 73.)

"En vertu des capitulations, nous l'avons dit, la France protégeait non seulement ses nationaux, mais encore les ressortissants chrétiens étrangers. La protection française fut d'abord acceptée avec joie par les autres nations qui, grâce à elle, voyaient leur condition dans l'Empire ottoman largement améliorée. Mais, avec le temps, elles songèrent à s'affranchir d'une condition d'infériorité évidente et à conclure pour leur propre compte des traités de protection en faveur de leurs nationaux. Les Puissances de l'Europe occidentale qui, comme la France, ne s'étaient point heurtées aux Turcs et ne pensaient qu'à se créer des débouchés commerciaux sur le territoire de ces derniers commencèrent à agir en ce sens; la Grande-Bretagne obtint des capitulations en 1579, 1583, 1619, 1641, 1675, 1679, confirmées par le traité du 5 janvier 1809 et les traités de commerce de 1838 et du 29 avril 1861. Les capitulations hollandaises sont de 1598 et 1613; elles ont été renouvelées jusqu'en 1680 et confirmées par les traités de commerce de 1840 et de 1862." (*Droit public international*, A. Mérignhac, pages 78-79.)

"Dès lors, les nationaux étrangers que pourrait protéger la France, comme n'appartenant pas à un pays ayant des traités avec la Porte ottomane, seraient exclusivement les sujets suisses, si même l'usage ne s'était établi de partager cette protection avec l'Allemagne et l'Italie, suivant la langue parlée par les protégés helvétiques. Donc les nationaux des Etats qui n'ont pas conclu de capitulations avec l'Empire ottoman ont, en somme, liberté absolue de se faire inscrire au consulat qu'il leur plaît de choisir; et il semble, en tout cas, impossible d'obliger, malgré lui, un sujet étranger à accepter la protection française. C'est ainsi que les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, l'Espagne et le Portugal se partagent la protection des nationaux des diverses républiques américaines, en nombre, du reste, infiniment restreint.

“Le protectorat européen s'exerce, en dehors des sujets européens, sur certains sujets ottomans, tels que les drogmans ou interprètes de nationalité ottomane. Des abus s'étaient produits à cet égard, les législations accordaient des patentes de protection à des personnes qui n'y avaient aucun droit. On a donc été obligé d'établir, sur ce point, des règles fort nettes; et, le 9 août 1863, est intervenu un règlement fixant d'une manière absolument limitative quels indigènes auraient droit à la protection. Ces protégés sont assimilés aux nationaux de la Puissance protectrice.

“Enfin, en vertu des capitulations et de la tradition, la France exerce un protectorat religieux d'une grande importance au point de vue international; nos agents représentent, devant les autorités ottomanes, les intérêts de toutes les communautés religieuses latines de toute nationalité; les capitulations sont, à cet égard, absolument précises dans leur texte et leur esprit.” (*Droit public international*, A. Mérignhac, pages 80-82.)

“La protection religieuse exercée par la France a pour but de sauvegarder les intérêts généraux de l'Eglise catholique, en assurant le libre exercice du culte dans l'Empire ottoman, en garantissant aux communautés religieuses la jouissance des privilèges à elles accordés par les traités, firmans et usages, notamment ceux consistant dans l'exemption des droits de douane, la tenue d'écoles, la reconnaissance du pavillon de Jérusalem et la possession des *Lieux saints*. Les *Lieux saints* ne sont pas absolument la Terre sainte, mais “les lieux où le Christ est né, a été crucifié, où il a été enseveli, et où, dès les premiers siècles de notre ère, ont été élevées des églises commémoratives de ces grands événements”. Malheureusement, les capitulations ne donnent pas l'énumération des sanctuaires protégés; d'autre part, la Porte en a concédé la jouissance, par des firmans successifs et contradictoires, aux représentants des principales confessions chrétiennes catholiques latines, grecs, orthodoxes, arméniens orthodoxes, coptes orthodoxes, syriens jacobites.” (*Droit public international*, A. Mérignhac, pages 82-83.)

“Toutefois, pour pouvoir invoquer le protectorat religieux, il est indispensable que le Saint-Siège appuie les revendications françaises. Sans doute, comme l'a fort bien dit M. Bienvenu-Martin, Ministre de l'instruction publique et des cultes, à la séance de la Chambre française du 4 avril 1905, nos droits résultent d'accords directs conclus avec le Gouvernement ottoman. Mais en pratique, la mise en œuvre de la protection religieuse n'est possible qu'avec la collaboration du Saint-Siège et grâce aux instructions qu'il donnera aux religieux placés sous notre protectorat. A cet égard, l'intervention des souverains pontifes s'est très utilement exercée en notre faveur, spécialement sous le pontificat de Léon XIII. Ce n'est pas, en effet, sans doute, aux papes qu'est dû l'établissement du protectorat catholique en Orient, mais c'est à eux qu'en est dû, en grande partie, le maintien.” (*Droit public international*, A. Mérignhac, pages 85-86.)

Il s'ensuit que, dans le cas qui nous occupe, il ne s'agit pas de l'exercice d'un protectorat. Il est inadmissible qu'on puisse prétendre fonder un droit sur les églises et sur certains individus et les faire échapper à la juridiction de l'Empire ottoman parce qu'ils sont chrétiens, et encore moins peut-on justifier l'existence d'un protectorat par des privilèges de cette nature. Prétendre que les interventions d'un pays dans les affaires intérieures d'un autre entraînent la constitution d'un protectorat *de facto*, dont découle un droit, c'est défendre une doctrine beaucoup plus dangereuse que celle du droit de conquête, puisque celle-ci, si injuste soit-elle, repose sur des traités. Or, fonder un droit sur une intervention, c'est jeter les bases d'une doctrine extrêmement périlleuse. Le Mexique a toujours affirmé que l'intervention était illégale et a présenté au Congrès de juristes tenu à Rio-de-Janeiro pour préparer la sixième Conférence

panaméricaine, le vœu ci-après, soutenant que tout gouvernement qui défendait la légalité de l'intervention commettait un acte illicite et que l'Etat occupant était tenu de réparer tous les dommages causés à l'Etat occupé ou aux tiers:

“Aucun Etat ne pourra, à l'avenir, occuper, ni directement ni indirectement, et pour quelque motif que ce soit, même à titre temporaire, une partie du territoire d'un autre Etat. Le consentement de ce dernier ne légitimera pas l'occupation et l'occupant sera responsable de tous les faits qui résulteront de l'occupation, tant à l'égard de l'Etat occupé qu'à l'égard des tiers.”

Le soussigné ne saurait s'écarter en aucune manière de cette doctrine et repousse la doctrine contraire avec la plus grande énergie parce qu'il la considère comme désastreuse pour l'Amérique et pour le monde entier, surtout si l'on songe que certains auteurs se sont risqués à estimer que certains Etats américains peuvent se considérer comme soumis à des conditions restrictives de leur souveraineté.

Pour ces motifs, le soussigné, sans vouloir retenir d'autres exceptions dilatoires, estime que la Commission est incompétente pour connaître de la réclamation de Pablo Nájera.

Mexico, D.F., le 2 novembre 1928
(Signé) FERNANDO GONZÁLEZ ROA

DECISION No. 17

(October 19, 1928.)

SUSPENSION OF PROCEEDINGS OF COMMISSION. In view of the impossibility for the Presiding Commissioner to stay longer in Mexico, the proceedings of the Commission are suspended from October 20, 1928.

RECOMMENDATION TO GOVERNMENTS TO EXTEND THE COMMISSION'S TERM. The Commission makes a recommendation to the Governments to extend its term of office in accordance with Article I of the Supplementary Convention of March 12, 1927,¹ so that the Commission may be convened again in the course of 1929.

RECOMMENDATION TO AGENTS TO SETTLE IN THE MEANTIME AS MANY CLAIMS AS POSSIBLE.—PROCEDURE. The Commission makes a recommendation to the Agents to settle in the meantime by mutual agreement as many claims as possible and to submit their agreements to the Commission for homologation through the National Commissioners. In cases in which no agreement is reached, the Commission suggests to the Agents that they dispense with oral argument and instead submit a written statement.

MODIFICATION OF RULES OF PROCEDURE. The Commission modifies article 1 and article 42 of its Rules of Procedure.

(Text of decision omitted.)

¹ See Feller, p. 421.