

8.

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ AU NOM DU GOUVERNEMENT
DE SA MAJESTÉ LE ROI D'ITALIE
[30 JUIN 1931.]

Par la résolution du 19 mai 1931, le Conseil de la Société des Nations a prié la Cour permanente de Justice internationale de bien vouloir donner d'urgence un avis consultatif, conformément à l'article 14 du Pacte, sur la question suivante : « Un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche, sur la base et dans les limites des principes prévus dans le Protocole du 19 mars 1931 [Protocole concernant un projet d'union douanière entre les deux pays] serait-il compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole n° I [relatif à la reconstruction de l'Autriche], signé à Genève le 4 octobre 1922 ? »

Par l'ordonnance du 27 mai 1931, le Président de la Cour permanente de Justice internationale a décidé que les États liés par le Traité de Saint-Germain ou par le Protocole du 4 octobre 1922, ainsi que les États signataires du Protocole du 19 mars 1931, peuvent déposer, à la date du 1^{er} juillet 1931, près le Greffier de la Cour, un exposé écrit au sujet de la question visée par ladite résolution du Conseil.

L'Italie étant liée par le Traité de Saint-Germain et par le Protocole de Genève du 4 octobre 1922, le Gouvernement de Sa Majesté le Roi d'Italie a décidé de se prévaloir de la faculté susdite. En conséquence, il a l'honneur de présenter à la Cour l'exposé suivant de son point de vue sur la question.

I.

L'article 88 du Traité de Saint-Germain dispose :

« L'indépendance de l'Autriche est inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations. En conséquence, l'Autriche s'engage à s'abstenir, sauf le consentement dudit Conseil, de tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit.... »

Postérieurement au Traité de Saint-Germain, et à la suite d'une conférence tenue à Londres en mars 1921, la Société des Nations fut informée que les Gouvernements de la Grande-

Bretagne, de la France, de l'Italie et du Japon avaient décidé de lever, pour une durée à déterminer, les hypothèques qui garantissaient leurs créances sur l'Autriche, à la condition que les autres gouvernements intéressés consentissent une suspension analogue de leurs priviléges, et qu'un plan de reconstruction financière de l'Autriche fût adopté par la Société des Nations.

Vers février 1922, les besoins de l'Autriche étant devenus urgents, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et la Tchécoslovaquie vinrent à son secours en lui accordant des avances, distinctes des crédits antérieurs. Sur une demande de l'Autriche en date du 7 août 1922, la Conférence de Londres, à laquelle participaient plusieurs Puissances signataires du Traité de Saint-Germain, répondit le 15 août que les Puissances y représentées avaient adopté l'idée de renvoyer l'examen de la situation de l'Autriche à la Société des Nations, afin que cette dernière propose un plan de restauration financière.

Le Conseil de la Société des Nations fit étudier la situation de l'Autriche par un Sous-Comité composé des représentants de Grande-Bretagne, France, Italie, Tchécoslovaquie et Autriche, et par le Comité financier ; approuva le 4 octobre 1922 le projet présenté par le Sous-Comité et divisé en trois Protocoles, auxquels les cinq Puissances susdites devaient devenir Parties, et recommanda l'adhésion aux Protocoles n° I et n° II à tout État désireux d'aider à la reconstruction de l'Autriche.

Les Protocoles furent signés le même jour par les représentants des cinq Puissances. Successivement l'Espagne et la Belgique y donnèrent leur adhésion.

Le Protocole n° I contient en premier lieu la déclaration des Gouvernements de Grande-Bretagne, France, Italie, Tchécoslovaquie, qu'ils respecteront l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Autriche ; qu'ils ne chercheront aucun avantage spécial ou exclusif d'ordre économique ou financier de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance, et que, le cas échéant, en vue d'assurer le respect de ces principes par toutes les nations, ils s'adresseront, en conformité avec les règles du Pacte de la Société des Nations, soit individuellement, soit collectivement, au Conseil de la Société pour qu'il avise aux mesures à prendre.

Ledit Protocole contient en outre la déclaration suivante du Gouvernement autrichien :

« Le Gouvernement de la République fédérale d'Autriche, d'autre part, s'engage, dans les termes de l'article 88 du Traité de Saint-Germain, à ne pas aliéner son indépendance ; il s'abstiendra de toute négociation et de tout engagement économique ou financier qui serait de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance.

« Cet engagement ne s'oppose pas à ce que l'Autriche conserve, sous réserve des dispositions du Traité de Saint-Germain, sa liberté en matière de tarifs douaniers et d'accords commerciaux ou financiers et, en général, pour tout ce qui touche à son régime économique ou à ses relations commerciales, étant entendu, toutefois, qu'elle ne pourra porter atteinte à son indépendance économique par l'octroi à un État quelconque d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs, de nature à menacer cette indépendance. »

II.

L'effet du Protocole est de confirmer d'une part les stipulations du Traité de Saint-Germain concernant l'inaliénabilité de l'indépendance de l'Autriche, et la nécessité du consentement du Conseil de la Société des Nations pour que soit valable tout acte qui pourrait affecter cette indépendance; et d'étendre d'autre part la portée desdites stipulations, en précisant que l'indépendance de l'économie ou de la finance autrichienne est visée au même titre que l'indépendance politique.

En effet, l'engagement autrichien dans le Protocole commence par se référer à l'inaliénabilité de l'indépendance en général, telle que l'article 88 du Traité la mentionne, mais y ajoute l'abstention de toute négociation ou stipulation économique qui la comprometttrait.

En outre, il introduit formellement l'idée que l'indépendance économique, ainsi proprement qualifiée, doit être sauvegardée par l'interdiction d'octroyer à d'autres États des avantages de nature à la menacer.

Cette extension est pleinement en harmonie avec le but des trois Protocoles de Genève, qui était de venir, une fois de plus et sous une forme plus décisive, à l'aide de l'Autriche en vue de sa restauration économique et financière.

Il est à remarquer que de l'interdiction à l'Autriche d'octroyer, dans l'exercice de sa liberté en matière de relations commerciales, à un État quelconque, un régime spécial ou des avantages exclusifs de nature à menacer son indépendance économique, il résulte que le régime à établir entre l'Autriche et un autre État doit être envisagé, non du point de vue de l'utilité que l'Autriche pourrait en obtenir, mais toujours sous l'aspect de l'atteinte à son indépendance. Cette indépendance est ici considérée comme lésée au cas même où elle ne serait qu'exposée à des dangers éventuels.

III.

D'après les textes ci-dessus reproduits, l'Autriche a donc contracté, d'abord vis-à-vis de toutes les autres Puissances signataires du Traité de Saint-Germain, et dans le domaine politique général, ensuite plus spécialement vis-à-vis des Puissances signataires du Protocole de Genève du 4 octobre 1922, ou y ayant adhéré, et dans le domaine de l'activité économique ou financière autre que dans le domaine politique, l'obligation de s'abstenir de tout acte de nature à compromettre directement ou indirectement, ou de nature à menacer son indépendance, à moins d'y être autorisée par le Conseil de la Société des Nations.

Ce qui veut dire que les autres Parties contractantes se considèrent comme tellement intéressées à la situation particulière de l'Autriche, qu'elles ne reconnaissent pas à cette dernière la faculté d'accomplir librement des actes susceptibles d'affecter son indépendance, et attribuent au Conseil de la Société des Nations le pouvoir d'examiner, du point de vue de l'intérêt général, si, et sous quelles conditions, de tels actes peuvent être rendus valables par son consentement. L'Autriche, de son côté, accepte la limitation de sa liberté, et consent au pouvoir d'intervention attribué au Conseil.

On peut se demander ici quels sont, d'une manière générale, les actes susceptibles d'affecter l'indépendance de l'État. Or, le Protocole de 1922 déclare que l'obligation de garder intacte cette indépendance n'annule pas la liberté d'avoir des relations commerciales. C'est donc à la conception de l'indépendance comme liberté pour l'État d'agir en vertu d'une détermination autonome de sa propre volonté, qu'il se réfère.

Certes, cette liberté peut bien être limitée dans ses manifestations par les règles du droit international, ou par des engagements contractuels qui exigent de l'État une prestation positive ou négative en faveur d'un autre État. Si limitée qu'elle soit, elle subsistera toujours, à moins que la limitation ne porte sur la liberté d'agir en elle-même, plutôt que sur les actions que l'État peut accomplir dans l'exercice de cette liberté.

Donc, un acte de l'État ou un engagement qu'il contracte vis-à-vis d'un autre, ou une concession qu'il accorde à un autre, seront susceptibles d'affecter son indépendance s'ils ont pour effet de lui imposer, non une prestation, ni même une série de prestations, mais une ligne générale de conduite non autonome, soit que cette ligne de conduite se trouve subordonnée à la volonté d'autrui (cas typique de

dépendance totale ou partielle), soit qu'elle se trouve guidée par l'obligation pour l'État de prendre directement en considération, au moment de se décider à agir, des intérêts autres que ceux qui lui sont exclusivement propres.

IV.

Le projet d'union douanière entre l'Allemagne et l'Autriche soumis à la Cour présente les caractéristiques suivantes :

A) Il déclare que l'indépendance des deux Parties est intégralement maintenue et que l'administration douanière de chacun des deux pays restera indépendante de celle de l'autre, et sera seule à percevoir les droits de douane à la frontière correspondante.

B) Par contre, il impose aux Parties les limitations suivantes de leur liberté :

1) Aucun droit d'entrée ou de sortie ne sera prélevé par l'une ou par l'autre dans le trafic entre les deux pays ; et aucune prohibition d'importation, d'exportation ou de transit n'existera entre ces pays.

2) Pour ce qui est du trafic avec les pays tiers, une entente entre l'Allemagne et l'Autriche interviendra en vue d'établir une loi douanière et un tarif concordants, ainsi que les modifications éventuelles à cette loi et à ce tarif.

3) Par des mesures techniques sera assurée l'application uniforme dans les deux pays de toute disposition douanière.

4) La répartition du produit net des douanes aura lieu selon un barème établi par une entente.

5) Les futurs traités de commerce entre chacune des Parties et les États tiers seront conclus et signés par la seule Partie directement intéressée, mais chacune des Parties s'engage à prendre soin, dans ses négociations, que les intérêts de l'autre ne soient pas lésés ; en outre, les deux Parties s'engagent à négocier en commun les traités avec les États tiers en tant que cela semblera utile et possible, et à procéder simultanément à l'échange des ratifications relatives aux traités conclus par chacune après avoir été négociés en commun.

6) Pour les traités de commerce existants, les Parties prendront en temps utile les mesures nécessaires à fin de les mettre en harmonie entre eux et avec l'accord.

c) Le projet ne crée pas une personne juridique internationale distincte des deux Puissances envisagées.

d) Il ne contient pas de délégations de pouvoirs de l'une à l'autre des deux Parties ; un mandat quelconque d'agir

dans l'intérêt commun n'y est pas conféré à l'une ou à l'autre.

E) Le projet crée un organe commun aux deux Parties, sous la forme d'une commission paritaire chargée de régler par arbitrage les divergences de vues entre les deux Parties au sujet de l'interprétation et de l'application de l'accord, et d'amener un compromis dans les cas où l'accord prévoit un arrangement spécial entre les deux Parties ou dans ceux où, aux termes de l'accord, la réalisation des intentions d'une des Parties dépend de l'assentiment de l'autre, si, dans ces hypothèses, les Parties n'ont pas pu tomber d'accord. La commission décide à la majorité des voix, la voix du président (choisi conformément au principe de la parité) étant prépondérante en cas de partage.

V.

Si on examine maintenant les caractéristiques du projet d'union en tenant compte de l'obligation contractée par l'Autriche dans le Traité de Saint-Germain et dans le Protocole de Genève, il apparaît clairement que la négociation et la conclusion de pareille union seraient en contraste avec cette obligation.

En effet, l'union envisagée, tout en étant dépourvue de la personnalité juridique, ne constitue pas moins un groupe d'États qui se présente sous un aspect unitaire vis-à-vis des tiers. Ces derniers se trouveraient en présence d'un territoire douanier unique, et d'une activité commune de l'Allemagne et de l'Autriche s'exerçant dans les relations respectives de ces deux pays avec les tiers, et dont l'uniformité serait, en cas de besoin, assurée par la commission d'arbitrage. Il est donc évident que la notion de l'Autriche comme Puissance indépendante du point de vue économique disparaîtrait, aux yeux des tiers, pour faire place à celle de l'Autriche membre d'un groupe et, de ce chef, amenée à donner une orientation toute particulière à sa volonté, non en raison de ses propres besoins et intérêts, mais en raison des besoins et intérêts du groupe. Or, cette impression, que les États tiers auraient, serait parfaitement conforme au jeu intrinsèque des événements au sein de l'union.

On vient de souligner les limitations essentielles de la liberté de chacune des Parties résultant de l'union : il est permis d'en conclure que l'Autriche, dans ce domaine de son activité gouvernementale qu'il est d'usage d'appeler la politique commerciale, garderait le pouvoir formel d'établir pour son compte sa législation intérieure et de stipuler pour son compte le règlement de ses rapports avec les autres

États ; mais serait tenue d'assurer la concordance de ladite législation et des méthodes de son application avec la législation et les méthodes d'application allemandes ; d'abandonner à l'Allemagne la perception des droits de douane sur les marchandises en transit en Allemagne à destination du territoire autrichien, et d'assumer à sa charge la perception à sa frontière des droits sur les marchandises à destination de l'Allemagne ; de négocier avec cette dernière pour la répartition des droits perçus sur l'ensemble des frontières, ainsi que de se soucier du point de vue allemand, ou de négocier en commun avec l'Allemagne, en vue d'adapter à la nouvelle situation ses rapports avec les tiers.

La perte pour l'Autriche de la faculté d'établir vis-à-vis de l'Allemagne des droits de douane et des prohibitions d'importation, exportation ou transit, affecterait déjà en elle-même et d'une manière objective la notion de l'indépendance en matière de politique commerciale ; elle serait en outre nettement contraire au principe que l'Autriche ne peut mettre en danger son indépendance en accordant à d'autres États un régime spécial ou des avantages exclusifs. Mais le fait négatif de cette perte, combiné avec les engagements positifs de l'Autriche d'agir dans tel ou tel autre sens, constituerait une atteinte réelle, bien plus qu'une menace, à cette indépendance.

Malgré donc l'absence de tout assujettissement de l'Autriche à un pouvoir supérieur ou central, de toute délégation par elle à l'Allemagne, et de toute prépondérance formelle de l'Allemagne dans l'union, cette union ne serait pas compatible avec les obligations internationales de l'Autriche.

VI.

Il est sans intérêt, aux fins de la présente question, que les mêmes limitations de liberté soient imposées par le projet d'union à l'Allemagne vis-à-vis de l'Autriche, l'union étant conçue sur un pied d'égalité et de réciprocité juridique complètes.

L'Autriche s'est engagée à s'abstenir de tout acte de nature à compromettre son indépendance ; or, si dans l'acte envisagé l'Autriche compromet son indépendance, cela suffit pour établir la non-conformité de l'acte à l'engagement, sans que cette non-conformité soit éliminée du fait que l'Autriche obtient une contre-partie, en limitant l'indépendance de l'Allemagne. Qu'il se crée un état d'interdépendance des deux pays au lieu d'un état de dépendance effective de l'Autriche seule vis-à-vis de l'Allemagne, est absolument indifférent : car l'interdépendance, examinée du côté de l'un

des deux pays, est toujours une limitation d'indépendance. L'Allemagne n'a pas contracté d'obligations internationales concernant son indépendance : il lui est par conséquent loisible de participer à une union et de se mettre en état d'interdépendance vis-à-vis d'un autre pays quelconque. Mais l'Autriche ne se trouve pas dans le même cas : et tout lien, affectant son indépendance, qu'elle voudrait accepter, a besoin d'être consenti par le Conseil de la Société des Nations, qu'il soit réciproque ou non.

C'est pour une raison analogue qu'on ne peut pas attacher de l'importance, aux fins de la présente question, au fait que les Parties s'engageraient, selon le projet, à négocier un règlement semblable avec tout État tiers qui en exprimerait le désir. Ceci pourrait amener à une union plus large ; toujours est-il que l'indépendance autrichienne s'y trouverait compromise, et que le consentement du Conseil de la Société des Nations serait encore nécessaire dans l'intérêt général.

Finalement, il est à ajouter que l'utilité de l'union pour l'Autriche n'entre pas en ligne de compte : un état de dépendance ou d'interdépendance peut très bien être avantageux ; il n'en est pas moins incompatible avec l'obligation de ne pas compromettre l'indépendance.

VII.

On vient de dire que la réciprocité des limitations de liberté prévues dans le projet d'union n'élimine pas l'atteinte à l'indépendance. Cela est d'autant plus vrai pour quelquesunes de ces limitations qui ne jouent pas, en pratique, simultanément à la limitation de la liberté de l'autre Partie.

Ainsi, au cas où l'Autriche et l'Allemagne négocieraient en commun un traité de commerce, l'activité de chacune d'elles serait limitée en même temps ; mais, au cas où l'Autriche serait seule à négocier un traité avec une Puissance tierce, avec laquelle elle aurait un plus grand besoin de rapports, elle devrait prendre soin des intérêts de l'Allemagne. Or, dans cette dernière hypothèse, l'indépendance de l'Autriche serait compromise sans contre-partie immédiate, et le fait que par réciprocité l'Allemagne serait tenue de se soucier des intérêts de l'Autriche dans une éventualité correspondante n'aurait, en réalité, aucune valeur pratique du point de vue de la sauvegarde de l'indépendance autrichienne.

VIII.

Le fonctionnement de l'organe paritaire commun, dans le double rôle de tribunal d'arbitrage et de commission chargée de substituer sa décision à la volonté des Parties en établis-

sant un règlement transactionnel des matières qui exigeraient une entente, lorsque cette entente n'a pu se réaliser, apparaît essentiel pour la vie de l'union.

En vertu de l'existence de la commission, l'union serait maintenue et consolidée contre toute tendance autonome de l'une ou de l'autre des Parties en matière de politique commerciale.

La création de cette commission est la garantie la plus sûre en vue d'obtenir que, dans le cas d'une divergence entre les volontés des deux Parties, chacune de ces volontés se plie devant les intérêts communs du groupe.

La commission déciderait à la majorité des voix, la voix du président étant prépondérante. Or, le principe de la parité doit être respecté dans le choix du président, et par conséquent celui-ci sera tantôt allemand, tantôt autrichien. Dans la période pendant laquelle le président sera allemand, il y aura, au sein de la commission, une majorité allemande, tout comme à d'autres périodes il y aura une majorité autrichienne.

Certes, le fait qu'un État se soumette aux décisions d'un organisme judiciaire qu'il a créé, ou contribué à créer, quelle que soit la composition de cet organisme, n'implique pas, en lui-même, une perte d'indépendance. Mais il s'agit en l'espèce, il faut le répéter encore une fois, d'un organisme qui peut être appelé à remplacer la volonté des Parties, en assurant l'harmonie des prétentions réciproques, et en rendant ainsi plus sensible et plus étroit le lien d'interdépendance constitué par l'union.

IX.

D'après le projet, l'union aurait une durée en principe illimitée : elle pourrait être dénoncée à la fin de la deuxième année pour la fin de la troisième ; mais par la suite pourrait être dénoncée à toute époque moyennant un préavis d'un an.

En outre, la Partie qui estimerait qu'une décision de la commission paritaire porte atteinte à des intérêts vitaux de son économie pourrait, à toute époque, dénoncer l'accord moyennant un préavis de six mois.

Or, cela aussi n'empêche que l'accord doive être considéré comme incompatible avec les obligations internationales de l'Autriche. Si l'accord porte atteinte à l'indépendance autrichienne, il importe peu de savoir qu'à une certaine date il pourra prendre fin ; en attendant, et pour une période de temps en tout cas appréciable, le préjudice à cette indépendance aura subsisté. En outre, la faculté de dénonciation sera vraisemblablement exercée en raison des avantages ou des désavantages qui résulteront de l'accord ; même si la pratique

faisait ressortir que les limitations à l'indépendance de chaque pays sont réellement graves, elles seraient supportées au cas où les conséquences en seraient utiles.

Par contre, le Traité de Saint-Germain et le Protocole de Genève ont voulu empêcher la perte ou la restriction de l'indépendance de l'Autriche comme telles, et ils ont envisagé les conséquences économiques ou financières qui pourraient dériver de tout acte de politique commerciale de l'Autriche du point de vue de la sauvegarde de son indépendance ; mais ils n'ont pas pris en considération le côté plus ou moins avantageux que l'acte aurait pour l'Autriche seule, parce que l'idée fondamentale dont ils s'inspirent est que l'indépendance de cette dernière est nécessaire, plus que dans son intérêt particulier, dans l'intérêt général de l'ensemble des Puissances qui sont parties soit au Traité soit au Protocole.

X.

Pour soutenir la thèse de la compatibilité du projet d'union avec le Protocole de Genève, on ne saurait tirer argument de la clause de ce Protocole qui réserve à l'Autriche la liberté de stipuler des accords commerciaux.

Cette réserve y demeure subordonnée à l'idée essentielle que l'indépendance de l'Autriche doit être maintenue : en conséquence, seuls seront permis les accords commerciaux qui ne menaceraient pas cette indépendance.

En outre, la clause dont il s'agit réserve formellement la liberté de l'Autriche en matière de tarifs douaniers. Or, la liberté d'établir des tarifs douaniers plus ou moins élevés, ainsi que la liberté de conclure des traités de commerce, est autre chose que la liberté de n'avoir pas de douanes vis-à-vis d'un pays déterminé.

XI.

Dans les considérations qui précédent, on a étudié l'union douanière entre l'Allemagne et l'Autriche telle qu'elle se présenterait lorsqu'elle serait complètement réalisée, et sans tenir compte des aménagements de caractère provisoire prévus au projet (droits intérieurs sur certaines marchandises, règles spéciales pour le trafic intérieur de marchandises faisant objet d'un monopole, ajustement d'impôts). La méthode qu'on a suivie semble tout à fait légitime, car, du point de vue du maintien de l'indépendance de l'Autriche, la nature de l'union doit être envisagée par rapport à la forme qu'elle revêtirait en définitive, après la période de transition.

Dans les observations qui seront ultérieurement présentées, et qui ont trait à la situation de dépendance dans laquelle

l'économie autrichienne viendrait à se trouver du fait de l'union, on suivra, à plus forte raison, la même méthode, et on tiendra compte uniquement des résultats définitifs de l'union en la supposant entièrement réalisée.

XII.

L'indépendance économique de l'Autriche, que le Protocole de Genève tend à sauvegarder, doit être examinée maintenant sous un autre aspect. Ce terme d'indépendance économique est si large, qu'il ne peut se référer exclusivement à l'État comme organisme politique dont la sphère d'activité s'étend aussi à la matière économique. Certes, l'obligation internationale est contractée par l'État, et son objet est l'abstention de tout acte de l'État qui pourrait avoir comme conséquence une restriction de l'indépendance. Mais si l'État affecte, par ses agissements, outre sa propre indépendance, la situation économique du pays, dans ce sens que les entreprises industrielles, agricoles ou commerciales qui permettent à la population de vivre en viennent à tomber sous le contrôle ou la direction d'entreprises similaires étrangères, on doit en conclure que ses agissements ne sont pas compatibles avec l'obligation dérivant du Protocole de Genève. Parallèlement à l'indépendance de l'État proprement dite, il faut que soit, en somme, conservée l'indépendance économique du peuple autrichien.

Cela est très naturel, parce que l'assujettissement économique du peuple réagit inévitablement sur la politique commerciale, et même sur la politique générale de l'État.

Il reste donc à examiner les effets que l'union douanière produirait par rapport à l'indépendance économique du peuple autrichien.

Il ne s'agit pas, aux fins de la présente question, de rechercher quels avantages ou désavantages dériveraient de l'union pour telles ou telles entreprises autrichiennes. L'union amènerait certainement une transformation du système économique autrichien, car il est à présumer, en premier lieu, que le tarif douanier commun se rapprocherait du tarif allemand, beaucoup plus élevé, en général, que le tarif autrichien, et que par conséquent le coût de la vie et de la production augmenterait en Autriche; en second lieu, que certaines industries autrichiennes qui ont en Allemagne le débouché naturel de leurs produits intensifieraient leur activité, alors que d'autres industries verraient leur activité se réduire. Mais le point à examiner est celui du lien qui se créerait entre ce système et le système allemand.

XIII.

Actuellement, la plus grande partie des échanges — importation et exportation — de l'Autriche, pays à tarif douanier en général très modéré, a lieu avec les pays limitrophes ou voisins autres que l'Allemagne (Italie, Yougoslavie, Hongrie, Tchécoslovaquie, Suisse, Pologne et Roumanie).

L'abolition des droits d'entrée à la frontière avec l'Allemagne, et l'augmentation de ces droits aux autres frontières de l'Autriche, augmentation nécessitée par l'obligation d'établir un nouveau tarif commun à l'Autriche et à l'Allemagne, aurait comme résultat inévitable, surtout après les modifications que les États voisins seraient amenés à introduire dans leurs tarifs et dans leurs traités de commerce, le renversement de la situation actuelle et l'augmentation du trafic entre l'Autriche et l'Allemagne, avec diminution correspondante du trafic avec les autres pays voisins.

Or, vu que déjà à présent la part de l'Allemagne seule dans le commerce autrichien est assez importante, ce qui est très naturel puisque l'Allemagne est un pays très grand et en même temps très développé du point de vue industriel, il s'ensuivrait que l'Allemagne deviendrait rapidement le principal pays importateur ou exportateur par rapport à l'Autriche. Tandis qu'à présent la plus grande partie des importations et des exportations est partagée entre plusieurs pays, elle serait donc, par le jeu de l'union, concentrée en un seul pays, considérablement plus grand, et plus puissant dans le domaine économique, que l'Autriche.

Il est difficile de contester que cette nouvelle situation de l'Autriche, d'avoir à ses portes comme client principal un pays beaucoup plus grand et économiquement beaucoup plus puissant, compromettrait l'indépendance du système économique autrichien.

XIV.

Il se trouve que certaines industries autrichiennes, assez florissantes dans les conditions actuelles (par exemple l'industrie mécanique et l'industrie chimique), correspondent en Allemagne à des industries puissamment outillées et organisées (cas typique : la *I. G. Farbenindustrie*). Il serait tout à fait arbitraire d'espérer qu'en régime d'union douanière ces industries autrichiennes seraient en mesure de lutter contre la concurrence allemande (comme, peut-être, pourraient le faire d'autres industries, par exemple celle de l'ameublement, en se limitant à la fabrication de produits de luxe ou de qualité spéciale). Par ailleurs, il est certain que tous les efforts

seraient tentés, dans les deux pays, en vue d'éviter la ruine de ces industries autrichiennes, qui aurait des conséquences très graves sur la situation générale du pays. Mais alors, la conséquence inévitable serait un accord entre les grandes entreprises allemandes et les petites fabriques autrichiennes, accord aboutissant à une sorte de cartel où ces fabriques seraient contingentées et bénéficieraient d'une certaine répartition des marchés. Ce bénéfice aurait comme contre-partie leur subordination totale aux entreprises allemandes, car dans le cartel la prépondérance de la masse énorme des intérêts allemands se ferait sentir.

XV.

Le Gouvernement de Sa Majesté le Roi d'Italie, sur la base des considérations ci-dessus exposées, a donc l'honneur de conclure qu'il estime qu'un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche, sans le consentement du Conseil de la Société des Nations, par effet du Protocole du 19 mars 1931, ne serait pas compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole n° I signé à Genève le 4 octobre 1922.

L'Agent du Gouvernement de Sa Majesté le Roi d'Italie :
(Signé) MASSIMO PILOTTI.

9.

**EXPOSÉ JURIDIQUE
 PRÉSENTÉ A LA COUR PERMANENTE
 DE JUSTICE INTERNATIONALE
 PAR LE GOUVERNEMENT TCHÉCOSLOVAQUE**
 [30 JUIN 1931.]

Le Gouvernement tchécoslovaque prie la Cour permanente de Justice internationale de vouloir bien prêter son attention à l'exposé suivant, relatif à la question qui lui a été soumise par la résolution du Conseil de la Société des Nations en date du 19 mai 1931.

I.

L'article 88 du Traité de paix de Saint-Germain stipule : « L'indépendance de l'Autriche est inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations. En conséquence, l'Autriche s'engage à s'abstenir, sauf le consentement dudit Conseil, de tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit, notamment et jusqu'à son admission comme Membre de la Société des Nations, par voie de participation aux affaires d'une autre Puissance. » En tant qu'il s'agit de l'Autriche, elle a, par la première phrase de cet article, contracté l'obligation de ne pas aliéner son indépendance. Cette indépendance est, dans le sens de ladite phrase, placée sous la sauvegarde du Conseil de la Société des Nations. Et pour que l'Autriche, par suite de certains de ses actes, ne se trouve pas dans une situation telle qu'elle ne pourrait plus défendre avec succès son indépendance, elle s'est engagée, dans la deuxième phrase, à s'abstenir de tout acte qui, de quelque manière et par quelque voie que ce soit, compromettrait cette indépendance.

II.

Ce qui importe d'abord, c'est de déterminer ce que l'on entend dans l'article 88 par le mot « indépendance ». Ce mot peut avoir deux sens : l'un non juridique, l'autre juridique.

1° Dans son sens non juridique, la notion d'indépendance est bien connue en économie politique, lorsqu'on traite du

principe de la division du travail et que l'on constate qu'il n'existe plus, à mesure que la civilisation fait des progrès, d'individu qui soit en état de subvenir à ses besoins par ses propres moyens. C'est là une notion qui s'applique également aux États, et l'on peut dire d'eux, comme des individus, qu'il n'y a pas, dans ce sens, d'État indépendant, au moins à l'époque actuelle. La prospérité de l'un dépend, par exemple, du fait que d'autres États se chargent de ses excédents de céréales ; celle d'un autre, de ce qu'ils lui achètent ce qu'il fabrique en trop en produits industriels. On pourrait parler ici de dépendance ou indépendance économique des États, ou, mieux encore, dans une mesure plus ou moins grande, de leur interdépendance de fait. Mais, en poussant plus loin cette notion, nous pouvons arriver à d'autres espèces de dépendance ou d'indépendance, rencontrer, par exemple, la notion de dépendance ou d'indépendance culturelle, financière, etc.

Si nous y regardons de plus près, il ne s'agit pas là, à vrai dire, de la dépendance ou de l'indépendance des États, mais de la dépendance ou de l'indépendance des économies nationales, des civilisations, des centres culturels, etc. Dans un sens quelque peu différent, on peut déjà parler de la dépendance financière des États lorsque l'un d'eux est débiteur d'organismes financiers d'un autre État, dont celui-ci protège, le cas échéant, les intérêts comme ceux de ses ressortissants.

On peut en particulier parler de la dépendance ou de l'indépendance des États dans ce sens non juridique lorsque, dans la vie internationale, un État, poussé par ses sympathies et par des intérêts divers, adapte son action à celle d'un autre État, tout en gardant son entière liberté d'action au point de vue juridique. Il semble qu'une dépendance de ce genre méritât plutôt la qualification de politique. (Sur la portée de cette manière d'agir par rapport à l'article 88 du Traité de Saint-Germain, cf. n° IV ci-dessous.) Il serait aisé d'évoquer de nombreux exemples puisés dans l'antiquité, au moyen-âge et dans les temps modernes, mais il suffira de citer la collaboration entre la Russie du XIX^{me} siècle et plusieurs États balkaniques.

2^o En face de cette indépendance non juridique (de fait), il faut placer la notion d'indépendance ou de dépendance des États dans le sens juridique. On peut qualifier d'indépendance l'absence d'obligations juridiques et, par conséquent, la situation dans laquelle un État possède vis-à-vis d'un autre pleine liberté d'action, de sorte qu'aucune règle de droit ne lui impose aucun devoir envers cet autre État. Dans ce sens, on ne rencontre pas d'État jouissant d'une complète indépendance. Sinon plus tôt, du moins à partir du

XVII^e siècle, c'est-à-dire du moment où est né formellement le droit international grâce à la publication de l'ouvrage de Grotius : *De jure belli ac pacis*, on ne peut certainement plus dire qu'il y ait quelque État qui jouisse d'une pleine liberté d'action vis-à-vis des autres. En effet, la liberté d'action se trouve restreinte par les dispositions du droit international. Il ne s'agit plus là que d'une indépendance ou dépendance *relative*. Bien que les dispositions du droit international n'imposent encore dans la grande majorité des cas que des obligations de nature négative, voisines dans leur essence de celles qui protègent le droit de propriété, et que l'on puisse, en conséquence, parler encore d'indépendance *stricto sensu*, puisqu'il n'existe pas d'obligations positives de servir les intérêts des autres États, il ne faut pas perdre de vue que cette indépendance peut être limitée par des conventions internationales imposant des obligations positives. Malgré cela, il est permis de parler ici d'indépendance, pour autant que la dépendance n'atteint pas un degré incompatible avec la notion d'indépendance. Il s'agit là, comme ailleurs, de phénomènes ou d'états de droits qui ne sont pas séparés par une ligne de démarcation bien fixée, de sorte qu'en face de tel ou tel fait concret d'aucuns seront enclins à admettre l'indépendance de l'un des États par rapport à l'autre, tandis que d'autres se prononceront pour la dépendance. Quelquefois, on a exprimé cette idée de relativité de l'indépendance (cf. par exemple Verdross), en disant que les obligations internationales prises par un État et qui ne dépassent pas celles qu'assument normalement les États, ne portent pas atteinte à son indépendance, tandis que les obligations qui vont au-delà constituent une atteinte à cette indépendance. Cependant, il faut constater que la notion de ce qui est normal et de ce qui ne l'est pas est une notion élastique (cf. d'ailleurs no^o IV ci-dessous).

L'« indépendance » entendue dans ce sens peut être réduite ou limitée dans divers domaines. Elle peut l'être dans le domaine économique parce que deux États concluent, par exemple, un traité de commerce conçu d'après le modèle courant de ces traités ; elle peut l'être dans d'autres domaines parce que deux États concluent un traité sur l'exécution des jugements et des sentences arbitrales, sur l'assistance judiciaire, sur l'extradition, etc. Dans ces exemples et certainement dans d'autres encore, personne ne mettra en doute que ces États n'aient conservé leur indépendance. Mais l'indépendance peut aussi être tellement réduite que l'on ne peut plus admettre qu'elle ait été conservée. Par exemple, lorsque des États établissent par un accord des institutions communes qui sont appelées à édicter, dans tous les domaines de l'activité étatique ou du moins dans quelques matières importantes,

des normes auxquelles seront soumises celles qui seront créées par chacun de ces États, il y a certainement perte de l'indépendance.

III.

Si donc nous nous en tenons aux explications précédentes,

1° Il ne pourra y avoir de doute sur le sens de la première phrase de l'article 88 du Traité de paix de Saint-Germain :

a) L'Autriche a contracté l'obligation de ne pas aliéner son indépendance. Étant donné qu'on pourrait soutenir la thèse qu'aucun État n'est maître des processus sociaux par lesquels se réalisent les diverses espèces de dépendance qui ont été décrites ci-dessus comme dépendance non juridique, et qu'on ne peut donc concevoir que l'Autriche ait assumé une obligation tellement indéfinie et vaste qu'il lui soit impossible de la remplir, il paraît être utile, pour argumenter sur une base absolument sûre, de partir de l'idée que, dans la première phrase de l'article 88 du Traité de Saint-Germain, il s'agit de l'indépendance dans le sens juridique.

b) D'après ce qui a été dit, il ne peut être question d'une espèce d'indépendance absolue, complète, qui, comme nous l'avons vu, n'existe pas, mais d'un degré d'indépendance tel qu'il résulte du droit international et des traités, notamment du Traité de Saint-Germain et de ceux qu'il a laissés en vigueur. L'on a prétendu que ce n'était pas l'union douanière mais bien les objections soulevées contre elle qui portaient atteinte à l'indépendance de l'Autriche. Mais ce n'est là qu'une pétition de principe (*begging of the question*). On part de la thèse que « tout État a le droit de négocier avec d'autres États et de régler ses rapports avec eux ; ce droit est l'un des éléments principaux de sa souveraineté et de son indépendance ». A cela on peut répondre, en tenant compte de ce qui a été dit sur la relativité de la notion d'indépendance, que le degré d'indépendance qui appartient en général à un État a été sans aucun doute réduit dans le cas de l'Autriche, afin de garantir son indépendance, telle qu'elle se dégage de l'article 88 du Traité de Saint-Germain, et qu'il s'agit justement de constater si cet article n'a pas limité « le droit de l'Autriche de négocier avec d'autres États en vue de régler ses rapports avec eux ». Bien plus, quelqu'un d'autre pourrait soutenir que l'une des principales composantes des droits de souveraineté et de l'indépendance d'un État, c'est le droit d'administrer en toute indépendance ses propres affaires intérieures. Et cependant cette composante fondamentale s'est trouvée limitée, en ce qui concerne de nombreux États, par les dispositions relatives à la protection des minorités.

2° Dans la deuxième phrase de l'article 88 du Traité de Saint-Germain, le mot « indépendance » a certainement la même signification que dans la première. Un principe ancien d'interprétation et qui fait autorité empêche que l'on ne donne, en l'absence de motifs pressants, un sens différent au même mot dans le même texte. On vise donc ici aussi l'indépendance dans le sens juridique, tel qu'il a été exposé au n° II — 2.

IV.

La teneur des obligations que, par l'article 88 du Traité de Saint-Germain, l'Autriche a assumées à l'égard de son indépendance, est exprimée dans les termes « inaliénable » et « s'abstenir de tout acte de nature à compromettre... ». Il y a donc lieu de rechercher l'interprétation stricte des notions « aliéner » et « compromettre ».

Par aliéner, il faut entendre non seulement un acte par lequel l'indépendance est supprimée, mais encore celui qui réduit cette indépendance au-dessous du degré indiqué au n° III — 2. Cette assertion pourrait être considérée comme douteuse, puisqu'au sens strict le mot « aliéner » signifie transférer (c'est-à-dire la propriété; voir ce mot dans Littré s. v. aliéner). Mais, dans les textes juridiques, ce terme est employé dans un sens plus large, englobant par exemple la mise en gage, etc. S'il en est ainsi, on peut se demander si l'union douanière ne constitue pas l'aliénation de l'indépendance de l'Autriche. On affirme bien qu'il n'en est rien, qu'il s'agit là d'une union douanière d'espèce particulière, qui ne réduit nullement l'indépendance de l'Autriche. Mais on pourrait relever dans le Protocole austro-allemand du 19 mars 1931 quelques dispositions qui suscitent des doutes à cet égard (cf. d'ailleurs au n° VI). Du reste, quoi qu'il en soit de ces raisonnements, la valeur précise du terme « aliéner » est ici de peu d'importance, attendu que, par la deuxième phrase de l'article 88 du Traité de Saint-Germain, l'Autriche a contracté des obligations encore plus rigoureuses.

Le centre de gravité de la deuxième phrase se trouve dans les termes : « tout acte de nature à compromettre son indépendance... ». En ce qui concerne le sens du mot « compromettre », il faut s'en rapporter à Littré. Parmi ceux qu'il énumère, il convient de prendre les suivants en considération : « 2° v. a. fig. mettre en compromis, c'est-à-dire remettre à la décision d'autrui et par conséquent exposer à quelque atteinte; 3° mêler quelqu'un dans une affaire de manière à l'exposer à des embarras ou à des préjudices. » On pourrait encore citer le n° 4, qui parle du sens du verbe

« se compromettre » : « s'exposer à des embarras, à des périls ». Le dictionnaire français-allemand de Sachs-Villate traduit le mot « compromettre » par : *blosstellen, gefährden, aufs Spiel setzen*. (Voir d'ailleurs la traduction officielle du Traité de Saint-Germain dans le Recueil des lois autrichiennes n° 303 de 1920, où le mot compromettre est rendu par le mot « *gefährden* » ; voir également l'article 49 de la Déclaration relative aux lois de la guerre maritime en date du 26 février 1909 et les explications du rapporteur y afférentes.).

Il est donc certain que « compromettre son indépendance » ne signifie ni aliéner son indépendance, ni porter atteinte à son indépendance, mais exposer son indépendance à des embarras, à des préjudices, à des périls, à des dangers, à une atteinte.

La notion juridique en question a été particulièrement élaborée par la doctrine du droit civil et pénal, qui, en traitant de la responsabilité et des délits compromettants (*Gefährdungsdelikte*), a eu l'occasion de s'en occuper. Ce sont les auteurs allemands qui ont le plus contribué à préciser cette notion. Consulter à cet égard, par exemple : I. V. Kries, *Die Prinzipien der Wahrscheinlichkeitsrechnung*, 1886 ; M. Rümelin, *Die Verwendung der Kausalbegriffe im Zivilrecht*, 1900 ; Binding, *Normen und ihre Übertretung*, t. I., 2^{me} éd. de 1890, pp. 120 et suiv. ; Manzini, *Instituzione di diritto penale italiano*, 1923, p. 57 ; G. B. de Mauro, *La concezione giuridica del reato*, Roma, Soc. ed. Athenaeum, 1926 ; Garraud, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, 1913, t. I, p. 242.

D'après ces observations, le mot « compromettre », « *gefährden* », signifie : *créer une situation qui, d'après le cours normal des événements, conduira à un préjudice ou à une perte* (théorie de la causalité adéquate — *Theorie der adäquaten Causalität*). Il est vrai que l'on rencontre encore d'autres formules, mais ce sont des formules moins rigides, qui voient une mise en péril (*Gefährdung*) même là où il ne s'agit pas du cours normal des événements. Toutefois, en analysant l'article 88 du Traité de Saint-Germain, il importe peu de se décider pour telle ou telle formule, car le contexte « directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit » couvre certainement les formules les plus larges.

Si nous nous en tenons à la formule de la causalité adéquate, nous pouvons énoncer le principe de l'article 88 de la façon suivante : *Un acte qui, d'après le cours normal des événements, serait de nature à conduire à la perte (limitation) de l'indépendance d'un État, est un acte qui compromet l'indépendance de cet État.*

Le cours normal des événements se constate dans les sciences naturelles par l'expérimentation, dans les processus sociaux par l'examen des cas analogues. Dans la vie internatio-

nale, on ne peut constater des cas semblables qu'en étudiant les phénomènes historiques, leurs relations causales et les effets qu'ils produisent normalement. Il est alors évident que c'est avec raison que, dans les débats devant le Conseil, on a rappelé l'histoire des unions douanières.

Le problème se pose donc ainsi : Les unions douanières que l'on a vues ont-elles conduit ou non à la perte de l'indépendance ? On a cité des exemples d'unions douanières qui n'avaient pas abouti à cette perte, et on en a cité qui y avaient conduit.

Il ne serait guère possible d'émettre l'assertion que toute union douanière entraînerait une suppression ou une limitation d'indépendance. Du reste, il n'est pas besoin, dans cet ordre d'idées, de démontrer que toute union douanière amène nécessairement une telle suppression ou limitation. Il serait donc superflu de s'engager dans une discussion détaillée de toutes les espèces d'unions douanières qui aient jamais existé ; il suffit de rechercher les cas analogues, c'est-à-dire présentant une analogie certaine avec l'union douanière austro-allemande envisagée. Et ici il faut bien constater que les traits caractéristiques de la situation générale telle qu'elle existe dans les rapports entre l'Autriche et l'Allemagne rappellent de façon frappante ceux qu'on rencontrait au XIX^e siècle en Allemagne. Si l'on envisage la situation qui existait dans la troisième décade du XIX^e siècle en Allemagne, nous voyons que les États qui se joignirent par des unions douanières se caractérisaient par la contiguïté territoriale, l'identité de langue et le sentiment de communauté de race (ou, comme s'expriment les auteurs allemands, par la conscience de faire partie d'un même peuple — *einheitliches Volksbewusstsein* — par la conscience d'être de la même race — *einheitliches Stammesbewusstsein* — et par la parenté du sang — *Blutsverwandtschaft*). C'est un fait connu et accepté qu'à l'époque où ont été conclues les premières conventions douanières entre la Prusse et d'autres États allemands, il existait un mouvement tendant à l'unité politique, qui nourrissait l'idéal d'un grand empire allemand fortement constitué. Sans doute, il ne s'agissait au début que de quelques enthousiastes, considérés comme des utopistes et persécutés par les gouvernements.

A quel point ce mouvement en quelques dizaines d'années s'était renforcé et combien la situation s'était entièrement modifiée, c'est ce que montrent clairement les événements qui se passèrent dans la première moitié de l'année 1870 et au mois de janvier 1871, alors que le Sud et le Nord de l'Allemagne, les chefs d'État et les populations, adhérèrent avec enthousiasme aux idées de Bismarck. Peut-on prétendre que le *Zollverein*, avec son unité de territoire, qui facilitait et intensifiait les échanges de population, n'ait pas contribué

à renforcer ce mouvement ? Quelle était la portée que Bismarck attachait lui-même, sur ce point, à l'union douanière, c'est ce qui découle du fait qu'après que l'Autriche-Hongrie eut été chassée en 1866 de la Confédération germanique, son premier soin fut de créer entre le Nord et le Sud de l'Allemagne une unité économique, qui trouva son expression dans la Convention du 8 juillet 1867 instituant le parlement douanier allemand.

La connexion réciproque qui existait entre des efforts tendant à l'unité allemande et les unions douanières ressort clairement de nombreux témoignages empruntés à la littérature historique et qui, à cet égard, sont des plus éloquents. Voir par exemple :

1^o H. Treitschke : « Die Anfänge des deutschen Zollvereins » (Les débuts de l'union douanière allemande), dans les *Preussische Jahrbücher*, vol. XXX, 1872, p. 400 : « La raison particulière à l'histoire et la force irrésistible de l'unité allemande ont dirigé cette grande évolution (à savoir la politique du *Zollverein*) bien au delà de toute attente, voir même contre les intentions des hommes qui agissaient.... De même, l'espoir que la communauté d'intérêts économiques raffermirait le lien politique entre les États allemands et ferait naître tôt ou tard des formes d'alliance plus solides, n'était nourri avec quelque sûreté que par le roi Frédéric-Guillaume et par quelques-uns de ses conseillers, mais non point par les petites cours. La majorité des États de moyenne étendue se sont plutôt laissés entraîner à entrer dans le *Zollverein* par la considération suivante : la détresse économique constitue le dernier motif de la mauvaise humeur des peuples ; si l'on arrache cette dernière arme des mains des démagogues, la souveraineté des petits États reste assurée. Nebenius lui-même est toujours revenu sur la devise : l'union douanière est la plus sûre sauvegarde contre l'unité allemande. Et combien de fois n'a-t-il pas été enseigné avant 1866 du haut des chaires allemandes que le *Zollverein*, en tant que pure communauté économique, était dépourvu de toute signification politique. Ainsi donc, pour parler avec Hegel, l'astuce de l'idée s'est jouée des courtes pensées des hommes. »

2^o A. Stern : *Geschichte Europas von 1815 bis 1830* (Histoire de l'Europe de 1815 à 1830), vol. III, 2^{me} éd., 1919, p. 273 (au début du *Zollverein*) : « C'est donc les bras croisés que l'on vit en Autriche faire les premiers pas vers l'unité commerciale de la plus grande partie de l'Allemagne sous la conduite de la Prusse. Et cependant les conséquences de cette évolution économique ne pouvaient à la longue manquer de se produire. L'idée encore embryonnaire et latente de l'hégémonie prussienne dans un État fédéral allemand gagna par là un soutien inappréhensible pour l'avenir. Celui qui a dit

le plus clairement ce que les autres pouvaient alors à peine s'imaginer et encore moins confier au papier, c'est Motz (ministre prussien des Finances, qui dirigeait la politique douanière de la Prusse). Dans un grand mémoire, qui fut rédigé en juin 1829, après l'accord avec la Bavière et le Wurtemberg, sous les yeux du ministre (Motz) et remanié par lui, on trouve le passage suivant : « C'est seulement cette liaison fondée sur les mêmes intérêts et sur une base naturelle, liaison appelée nécessairement à s'étendre au centre de l'Allemagne, qui reconstituerá, sous la protection et l'égide de la Prusse, une Allemagne vraiment unie, solide et libre au dedans comme au dehors. »

Après les événements, l'importance des unions douanières pour la réalisation de l'unité allemande peut être caractérisée de la manière suivante : les unions douanières ont favorisé, par suite de l'assimilation de la vie économique, les efforts tendant vers l'unité politique, ont affaibli la résistance contre cette dernière, préparant ainsi la fusion des États liés déjà par elles. Une preuve éclatante en a été fournie par l'exemple cité devant le Conseil, alors qu'on est allé jusqu'à affirmer que les unions douanières ne restreignaient pas l'indépendance des États allemands, puisque ces États, liés par des unions douanières, se sont fait même entre eux la guerre. On serait tenté de retourner la phrase et de dire que, bien que les États liés par l'union douanière se soient fait la guerre pour conserver leur indépendance, cela n'a servi à rien ; les actes conduisant à l'unité et inaugurés par la formation du *Zollverein* ont surmonté aussi cette résistance, et l'indépendance des États a disparu. C'est précisément ce que Treitschke a si admirablement saisi.

* * *

Si nous examinons la situation actuelle en ce qui concerne l'Autriche et l'Allemagne, nous remarquons d'abord la même contiguïté de territoire, l'identité de langue et le même sentiment de communauté de race. En outre, on se trouve en présence de courants d'idées très semblables à ceux qu'on a rencontrés déjà en Allemagne au XIX^e siècle, avec la seule différence que le mouvement tendant vers l'unité austro-allemande est de beaucoup plus fort que celui qui, dans la première moitié du XIX^e siècle, s'efforçait de parvenir à l'unité des États allemands. En ce qui concerne le mouvement qui domine actuellement certains milieux autrichiens et allemands, il est même permis d'affirmer qu'il ne s'agit pas là d'autre chose que de continuer un mouvement commencé après les guerres de Napoléon, voire de se rattacher intentionnellement à ce mouvement.

Des témoignages relatifs à l'existence et au caractère de ce mouvement, il n'en manque pas, entre autres, dans les ouvrages des écrivains politiques, des économistes, etc. Citons entre autres :

1° H. Kniesche, dans son ouvrage paru en 1929 et intitulé : *Die Grossdeutsche Wirtschaftseinheit*, p. 175 : « Tous les efforts tentés dans la période d'après-guerre en vue d'un rapprochement austro-allemand se sont déroulés dans le sens d'une continuation presque immédiate des tentatives faites pour englober l'Autriche dans une Europe centrale allemande, tentatives qui n'ont jamais cessé depuis la fondation du *Zollverein* allemand et, plus tard, du second Empire allemand. Aussi les tendances actuelles travaillent-elles en somme avec les mêmes armes spirituelles que toutes les précédentes C'est surtout, cela se conçoit, après la guerre et à la suite de l'interdit jeté sur l'unité politique, que l'idée de l'union douanière s'est placée le plus fortement au centre de l'intérêt et que le *Zollverein* allemand est devenu un modèle immédiat. L'union douanière complète entre deux États donne naissance à une nouvelle personnalité du droit des gens, agissant, vis-à-vis des États tiers, de façon absolument unie et autonome, et dont les opérations douanières qui se passent sur la frontière intérieure, le relèvement ou l'abaissement des droits de douane qui peuvent s'y produire, sont sans effet vis-à-vis de ces tiers et notamment ne peuvent être invoqués par eux en vertu de la clause de la nation la plus favorisée. Toutefois, cet organisme, qui se rapproche étroitement d'une organisation d'État et qui justement dans le cas du *Zollverein* allemand n'a été que l'avant-dernière étape vers l'unité allemande, ne peut guère se passer d'un organe spécial qui se place au-dessus de la puissance des divers États qui le composent. Mais à propos de toutes les sortes d'unions à terme et pouvant être dénoncées, comme ce fut le cas pour le *Zollverein* allemand au bout de douze ans, et pour l'union douanière et économique de l'ancienne Autriche avec la Hongrie — qui est souvent prise en considération dans la discussion actuelle comme une forme d'union un peu moins forte — au bout de dix ans, l'indépendance de chacun des États est, dans tous les cas, mise en question. »

2° En 1930 a paru, avec une préface de recommandation des présidents des Parlements allemand et autrichien, P. Loebe et professeur A. Gürtler, un recueil d'études sur l'*Anschluss* sous le titre : *Die Anschlussfrage in ihrer kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Bedeutung*, édité par Kleinwächter et Paller.

Un des articles qui s'y trouvent, dû à la plume du député autrichien socialiste chrétien, professeur Drexel, commence par ces mots (p. 570) : « Devons-nous travailler à l'union

économique entre l'Autriche et l'Allemagne, devons-nous tâcher de créer une région économique commune pour le peuple allemand? — telle est la seule question préalable, la seule décisive du mouvement tendant à l'*Anschluss*. Si on l'affirme, la tâche à accomplir dans l'avenir prochain se trouve clairement fixée et nous pouvons tranquillement laisser à l'évolution ultérieure le soin de résoudre les autres questions connexes. »

L'auteur de l'article intitulé « *Mitteleuropa und der Anschluss* » (p. 155), le Dr A. Haushofer, écrit : « A quelque degré qu'une heureuse conclusion des négociations en vue d'un traité de commerce soit susceptible de rendre plus étroites les relations entre les économies nationales allemande et autrichienne, il ne faut pas avoir d'illusion sur le fait qu'une interénétration de ces deux économies ne sera possible que lorsque l'unité politique sera accomplie. Les interventions de l'État dans la vie économique sont aujourd'hui si nombreuses que seule une politique sociale, douanière et fiscale unique permet l'unité de direction dans les affaires économiques. »

Un autre article de ce même recueil, intitulé : « *Die Anschlussfrage als soziales und soziologisches Problem* » (p. 404), et qui a pour auteur le professeur Ad. Günther, de l'Université d'Innsbruck, nous dit : « Lorsque l'ami de l'*Anschluss* concentre aujourd'hui ses efforts avant tout sur le côté économique, il agit *logiquement*. Beaucoup de ceux qui ne peuvent encore ou ne peuvent plus se résoudre pour l'union politique, ont le loisir de passer sans aucun souci au front économique. Nous allons même jusqu'à considérer, dans une certaine mesure, l'union économique comme un but en elle-même.... Il faut suivre la pente de la moindre résistance, et l'on ne cède rien de ses convictions politiques lorsqu'on s'accroche résolument à ce qui est le plus à la portée. Nous savons que l'unité politique des États allemands ne peut être considérée, ni logiquement ni historiquement, comme une conséquence de l'union économique ; mais nous croyons que l'unité de territoire économique créera une situation qui serait favorable à la formation d'une ambiance politique, qui, en tous cas, amènerait le calme et nous ferait espérer que l'idée de communauté étendrait d'elle-même de plus en plus son rayon d'action. Alors, mais seulement alors, on pourrait avoir confiance en la logique interne de l'évolution, qui serait dirigée dans la juste voie. »

Il est d'ailleurs intéressant de noter que, même là où les tendances vers l'unité politique n'étaient pas si fortes que dans les relations entre l'Autriche et l'Allemagne, voire même là où elles n'existaient pas du tout, des appréhensions ont surgi au sujet de la question de savoir si la conclusion d'une union douanière ne mettrait pas en péril l'indépendance des

États qu'il s'agissait de joindre par une union douanière. On peut citer à cet égard deux exemples intéressants, à savoir : les efforts tendant à une union franco-belge dans la première moitié du XIX^e siècle et ceux qui, pendant la grande guerre, tentèrent d'unir l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie.

Quelles qu'aient été les raisons de l'échec des efforts tendant à l'union douanière franco-belge, un fait ressort avec certitude des documents conservés : c'est que, dans de nombreux États de l'Europe, on craignit qu'une union de ce genre ne mit en péril l'indépendance de la Belgique.

De même, il appert des documents conservés sur les tractations relatives à l'union douanière entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, que la réserve montrée par les hommes au pouvoir en Autriche-Hongrie était dictée par la crainte que l'indépendance de ce pays ne se trouvât restreinte par une union douanière de ce genre. En même temps, il convient de considérer d'autre part que les forces respectives de l'Autriche-Hongrie et de l'Allemagne étaient infiniment moins disproportionnées qu'entre l'Autriche actuelle et l'Allemagne, et que, de plus, il existait en Autriche-Hongrie des groupes fort importants qui nourrissaient des tendances non pas centripètes, mais centrifuges.

* * *

Il convient d'ajouter, pour être complet, que les unions douanières qui conduisent à l'unité politique peuvent avoir des résultats différents. Parfois, les États compris dans l'union douanière se fondent en un nouvel organisme plus étendu, ce que les canonistes appellent *unio æque principalis*. Tous les participants perdent ici leur indépendance, bien que, en ce qui concerne la répartition des forces, ce soit souvent l'hégémonie de l'un ou l'autre des anciens participants. D'autres fois, un État plus faible se fond dans un État plus fort, et comme un faible cours d'eau se perd en se déversant dans un fleuve, il n'y a que l'État le plus faible qui voie disparaître son indépendance. Étant donné la disproportion des forces entre l'Autriche et l'Allemagne, nous devons considérer comme possible ou plutôt probable que l'union douanière aura pour conséquence de faire perdre son indépendance à l'Autriche, qui sera engloutie par l'Allemagne.

D'après ce qui vient d'être dit, il s'impose de constater que, d'après le cours normal des événements, l'union douanière austro-allemande conduirait à la perte de l'indépendance de l'Autriche, et que par conséquent cet acte doit être qualifié d'acte de nature à compromettre l'indépendance de l'Autriche, c'est-à-dire à exposer son indépendance à un danger.

D'ailleurs, comme il a déjà été rappelé ci-dessus, la rédaction de la deuxième phrase de l'article 88 est tellement large que les actes défendus à l'Autriche englobent non seulement les actes qui seraient de nature à conduire, *d'après le cours normal* des événements, à la perte (limitation) de l'indépendance, mais aussi tous les actes au sujet desquels un tel résultat n'est pas raisonnablement *exclu*.

En résumé, on peut définir le sens de l'article 88 du Traité de Saint-Germain de la manière suivante : l'article part de l'idée que l'indépendance de l'Autriche, telle qu'elle est définie par le droit international, y compris le Traité de Saint-Germain, risque de trouver sa fin de deux manières distinctes :

1° par des actes de l'Autriche qui impliquent une volonté, un *animus* d'aliénation (par exemple fusion avec un autre État, soumission à un protectorat, entrée dans un État confédéré, etc.) ;

2° par des actes de l'Autriche susceptibles de donner naissance à une évolution politique, économique, sociale et autre, ou de favoriser une telle évolution.

Contre le premier de ces dangers, la phrase initiale de l'article 88 aurait pleinement suffi. C'est pour se prémunir contre la deuxième alternative que la deuxième phrase s'y trouve insérée. C'est pour cette raison que la rédaction est tellement large :

a) « acte » et non « engagement »,

b) « compromettre » et non point « aliéner ou porter atteinte »,

c) « directement ou indirectement »,

d) « par quelque voie que ce soit »,

qu'elle implique, sans aucun doute, même des actes dans lesquels il n'existe aucun *animus* d'aliénation, ou même dans lesquels un *animus* contraire (*animus* de respecter les engagements internationaux, c'est-à-dire de maintenir l'indépendance) est expressément stipulé, mais dont les conséquences objectives et indépendantes de la volonté des Parties amèneraient la limitation (suppression) de l'indépendance.

V.

En ce qui concerne les rapports entre le Protocole de Genève du 4 octobre 1922 et le Traité de Saint-Germain, trois façons de voir peuvent être soutenues : ou bien le Protocole de Genève a aggravé les obligations assumées par l'Autriche dans le Traité de Saint-Germain, ou bien il les a adoucies, ou bien enfin il les a réitérées, de sorte que le Protocole de Genève ne serait qu'une application du Traité de Saint-Germain.

Le premier alinéa de la deuxième partie, qui invoque l'article 88 du Traité de Saint-Germain et en reproduit en partie le texte, tombe certainement sous le dernier (le troisième) terme de l'alternative. Les mots « toute négociation et tout engagement économique et financier » ne font que donner des exemples des actes dont parle l'article 88 du Traité de Saint-Germain. Il n'est pas sans intérêt que les actes interdits par cet article soient spécifiés non seulement comme actes qui imposent des obligations, mais encore comme négociations, c'est-à-dire des actes qui ne comportent en eux-mêmes aucune obligation, qui ne représentent pas une action consommée et qui laissent, au point de vue juridique strict, entièrement intactes les positions initiales des Parties.

Le second alinéa, conçu en ces termes : « Cet engagement ne s'oppose pas à ce que l'Autriche conserve, sous réserve des dispositions du Traité de Saint-Germain, sa liberté en matière de tarifs douaniers et d'accords commerciaux ou financiers et, en général, pour tout ce qui touche à son régime économique ou à ses relations commerciales », ne saurait être interprété comme adoucissant les obligations assumées par l'Autriche dans le Traité de Saint-Germain, étant donné qu'il réserve expressément les dispositions de ce traité. Même avant le Protocole de Genève, personne ne doutait de la liberté de l'Autriche exprimée dans les termes ci-dessus, comme le prouvent, d'ailleurs, les traités de commerce conclus par l'Autriche avant le 4 octobre 1922, ainsi que le tarif autonome autrichien. Ainsi donc, ce deuxième alinéa révèle plutôt l'intention de protéger l'Autriche contre une interprétation qui lui défendrait les manifestations normales de la vie étatique.

Des doutes pourraient seulement surgir au sujet du membre de phrase qui le termine : « toutefois qu'elle ne pourra porter atteinte à son indépendance économique par l'octroi à un État quelconque d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs, de nature à menacer cette indépendance ». Il semble bien que ces termes citent à titre d'exemple un acte qui tombe sous la règle énoncée au premier alinéa, et non point sous l'exception indiquée au début du deuxième alinéa. S'ils n'avaient que le caractère d'exemple, leur texte n'importerait guère.

Mais si l'on s'attachait à ce membre de phrase, il semblerait plutôt qu'il aggravât les obligations de l'Autriche. S'il est parlé de l'indépendance économique, il ne serait pas nécessairement question de l'indépendance juridique dans le domaine économique (voir *sub* n° II — 2). Le membre de phrase en question pourrait vouloir dire que, par ces termes, il est défendu à l'Autriche d'octroyer à un État quelconque un régime spécial ou des avantages exclusifs, qui porteraient

atteinte à son indépendance économique dans le sens indiqué sous le n° II — i et qui la mettraient en péril. Les éléments de fait seraient alors les suivants :

- a) atteinte à l'indépendance économique de l'Autriche,
- b) par l'octroi à un État quelconque d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs,
- c) pour que l'action de l'Autriche soit susceptible de mettre en péril son indépendance économique.

En ce qui concerne le point b), on peut dire que personne certainement ne doute qu'il ne s'agisse, dans l'union austro-allemande envisagée, de l'octroi d'un régime spécial et d'avantages exclusifs.

Quant aux points a) et c), il convient de dire que, d'après ce que l'on trouve exposé sur les conséquences économiques des unions douanières en général, dans toutes les théories, et sur les conséquences économiques de l'union douanière austro-allemande, même dans les déclarations provenant des milieux autrichiens et allemands, il n'y a pas de doute que l'indépendance économique de l'Autriche serait restreinte par l'union douanière, et cela dans une mesure telle que, dans un avenir prochain, grâce à l'assimilation des deux ensembles économiques, l'économie autrichienne tomberait complètement dans la dépendance de l'économie allemande. Si l'indépendance économique de l'Autriche se trouve restreinte par l'union douanière, il faut ajouter que c'est là certainement un acte qui porte atteinte à cette indépendance de façon à la menacer. Entre les points a) et c) il existe évidemment une certaine contradiction : le point a) interdit seulement les actes qui portent atteinte à l'indépendance économique, mais le point c) défend également ceux qui menacent cette indépendance. Toutefois, s'il est vrai que par l'union douanière l'indépendance serait restreinte, il est clair que l'union douanière ne fait pas que menacer, mais porte directement atteinte à cette indépendance.

VI.

On objecte qu'il s'agit d'une union douanière *sui generis*, étant donné qu'il n'est pas institué d'organes communs, que l'union est à court terme et qu'elle peut être librement dénoncée, qu'en somme il ne s'agit que d'un nouveau type de traité de commerce. Mais, même en admettant que l'union douanière projetée ne soit qu'un nouveau type de traité de commerce, il ne s'ensuivrait pas qu'il s'agisse là d'un acte compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole de Genève. Il ne faut pas perdre de vue que le Protocole de Genève ne laisse à l'Autriche la liberté en matière de tarifs douaniers et d'accords commerciaux ou

financiers et, en général, pour tout ce qui touche à son régime économique ou à ses relations commerciales que sous réserve des dispositions du Traité de Saint-Germain. Il convient donc de se demander si un tel type de traité de commerce ne serait pas en contradiction avec la disposition précitée.

En ce qui concerne la brève durée de l'accord envisagé et les courts délais prévus pour sa dénonciation, il convient de faire remarquer qu'il serait insensé de penser que le profond changement que produirait dans toute la structure économique des deux États, et surtout dans celle de l'Autriche, l'union douanière ne serait entrepris qu'à titre d'essai et afin de rétablir dans peu de temps l'état primitif. On a l'impression que les rédacteurs du Protocole du 19 mars 1931, en donnant à l'accord une courte durée et en fixant de brèves limites au délai de dénonciation, — ce qui implique d'ailleurs une contradiction intrinsèque avec l'idée d'union douanière en tant qu'institution poursuivant de profonds changements d'ordre structurel, — ont voulu attirer très ostensiblement l'attention sur le principe défendu par d'assez nombreux auteurs ayant écrit sur le droit des gens, à savoir que le renoncement temporaire de la part de l'État à une partie déterminée de sa liberté d'action n'entraîne pas la perte de son indépendance. Mais c'est l'opinion générale qu'une convention d'union douanière — en particulier s'il s'agit d'États dont la puissance respective présente un certain rapport et qui possèdent une structure déterminée — devient impossible à dénoncer dans la pratique, même si l'on a la faculté de le faire dans un délai plus ou moins long, et cela parce que la force d'assimilation de l'union douanière est telle que sa dissolution serait accompagnée, au bout de peu de temps, de grands ébranlements d'ordre économique et social. Le sens et le but de l'union douanière est toujours une fusion aussi grande que possible entre les contractants et, partant, un changement aussi profond que possible des circonstances, afin qu'une séparation soit, autant que faire se peut, rendue malaisée. En résumé, il est permis de dire que, pour ce qui est des conséquences de l'union douanière austro-allemande, le fait d'avoir stipulé la faculté de la dénoncer et de brefs délais pour le faire, est absolument sans importance.

De même, l'argument prétendant qu'on a l'intention de mettre en vigueur des droits de douane internes n'a aucun poids. Il ressort assez clairement de tout ce qu'on affirme à propos de ces droits internes qu'on n'a pas du tout l'intention d'atténuer par là le rôle unificateur de l'union douanière, mais qu'il s'agit seulement de protéger transitoirement l'économie autrichienne.

L'argument que l'article IX, alinéa 1, du Protocole du 19 mars 1931 rend l'union douanière projetée compatible avec les obligations assumées par l'Autriche, manque également de poids. L'alinéa 1 stipule que les deux Parties conservent en principe le droit de conclure pour leur compte des traités de commerce avec des États tiers, et les alinéas 2 et 3 contiennent seulement la promesse qu'en ce faisant elles prendront soin des intérêts de l'autre membre de l'union, et que, le cas échéant et pour des raisons d'opportunité, les négociations avec les États tiers seront poursuivies en commun. Mais, dans la pratique, il est absolument impossible que les membres d'une union douanière puissent contracter avec des États tiers des traités de commerce qui, quant au fond, différeraient sensiblement l'un de l'autre. Si, malgré cela, le Protocole de Vienne réserve à chacun des membres de l'union le droit de contracter des traités de ce genre indépendamment de la volonté de l'autre partenaire, c'est là un simple jeu de mots, car une union douanière établie conformément à la teneur des articles II et III du Protocole du 19 mars 1931 (douanes communes à l'extérieur, suppression des douanes à l'intérieur) rend, de fait, absolument impossible la conclusion d'accords différents de cette espèce dans le domaine du tarif douanier. L'identité contractuelle des douanes extérieures et l'absence de douanes à l'intérieur de l'union effacent absolument l'individualité des membres de l'union au point de vue de la politique commerciale et ne les dépouille pas seulement de leur liberté d'action à cet égard, mais les prive de la possibilité matérielle de s'engager de façon indépendante vis-à-vis des États tiers. Certes, au point de vue de la forme, les membres peuvent bien conclure des conventions avec ces États, mais un accord de ce genre ne pourrait être mis en vigueur qu'avec l'assentiment de l'autre partenaire. Ne serait-ce que pour le motif qu'aucun des membres ne peut par lui-même donner aux États tiers des garanties sur l'origine des marchandises qu'il exporte (étant donné l'absence de douanes à l'intérieur de l'union), il se trouve dans l'incapacité de conclure séparément un traité de commerce, car l'objet matériel déterminé d'un pareil traité (les marchandises qui sont exportées de l'union douanière) échappe de fait à son droit de disposition et à son contrôle.

L'article premier, alinéa 2, ne saurait davantage être invoqué pour établir que l'union douanière envisagée est compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole de Genève. En s'appuyant sur les dispositions de cet alinéa et sur l'opinion qui a été exprimée qu'une union douanière ouverte à l'adhésion de tout État tiers serait compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole de Genève, on pourrait alléguer que

ledit article premier, alinéa 2, enlève à l'union projetée son caractère compromettant, puisque ses dispositions envisagent la participation d'autres États et qu'il s'agit d'une sorte d'union douanière ouverte. Mais le texte lui-même prouve qu'il ne s'agit pas d'une union douanière ouverte, car on n'y parle que d'un engagement d'entamer des négociations sur un règlement analogue. Comme, d'autre part, une union douanière ouverte peut fort bien se concevoir en théorie, mais qu'il est impossible, étant donné la nature de cette institution, de la réaliser dans la pratique, il n'y a pas lieu de retenir l'hypothèse où l'union douanière austro-allemande serait une union ouverte à l'adhésion de tout État tiers.

Que l'article premier, alinéa 1, réserve la pleine indépendance des deux États et que les deux Parties contractantes déclarent qu'elles observeront les engagements pris à l'égard des États tiers, importe peu, comme il résulte de ce qui a été dit à la fin du n° IV.

D'ailleurs, tous ces arguments par lesquels on défend l'union douanière austro-allemande n'auraient peut-être une importance que si l'on examinait la question de savoir si l'union envisagée restreindrait ou non l'indépendance de l'Autriche. Mais ils la perdent complètement dès que l'on pose le problème — ainsi qu'il convient de le faire — comme nous l'avons indiqué sous le n° IV.
