7.

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

[1er JUILLET 1931.]

Le Conseil de la Société des Nations a prié la Cour permanente de Justice internationale de vouloir bien donner un avis consultatif 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, *dont le texte est annexé à la présente requête, serait-il compatible avec l'article* 88 *du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole n° I, signé à Genève le* 4 *octobre* 1922 ? »

En vue d'assister la Cour dans l'examen de cette question, le présent mémoire : 1° exposera comment ladite question a été posée à la Cour ; 2° rappellera les textes essentiels qui sont de nature à fournir à la Cour les éléments de sa décision ; 3° présentera sur la base de ces textes certaines considérations juridiques que la Cour est priée de retenir en vue de sa décision.

LA DEMANDE D'AVIS

Le 19 mars 1931 a été signé un protocole par lequel les Gouvernements allemand et autrichien sont convenus d'engager sans retard des négociations en vue de l'établissement, entre les deux pays, d'une union douanière sur la base et dans le cadre des directives générales qui sont énoncées dans ledit protocole.

Ce protocole est conçu comme suit [1] :

[*Voir n°* 5, *p.* 608.]

Quelques jours après sa signature, ce protocole fit l'objet de communications verbales auprès de divers gouvernements, aux-

[1] Le texte qu'on donne ici est la traduction française du protocole annexée à la résolution du Conseil de la Société des Nations et qui figure dans les Documents de la Cour, Distr. 2004, p. 48. [Voir p. 608 du présent volume.] On trouvera dans le même volume le texte allemand et la traduction anglaise du protocole. Il est à remarquer que sur ce document, tel qu'il a été produit, ne figure aucune signature.

quels il fut annoncé que les Gouvernements allemand et autrichien avaient décidé de commencer immédiatement des négociations en vue d'une union douanière. Ces communications furent faites dans certaines capitales par les agents diplomatiques allemands, dans d'autres par les agents diplomatiques autrichiens : c'est ainsi qu'à Paris la communication fut faite par l'ambassadeur d'Allemagne, tandis qu'à Londres et à Rome elle le fut par le ministre d'Autriche.

Il est inutile de rappeler l'émotion causée par l'annonce de cet accord.

En présence de cette émotion et après avoir fait connaître à Berlin et à Vienne ses intentions à cet égard, le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord demanda au Secrétaire général de la Société des Nations d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine session du Conseil la question du protocole austro-allemand pour l'établissement d'une union douanière. Cette demande fut formulée dans les termes suivants [1] :

[*Déjà reproduite ; voir n°* 1 (III), *p.* 9.]

Le Gouvernement britannique saisissait ainsi le Conseil d'une manière tout à fait objective. Et déjà le Dr Curtius, faisant allusion aux intentions de ce gouvernement, avait, dans son discours du 31 mars au Conseil d'Empire, relevé ce point en disant : « Vous savez que le Gouvernement britannique, sans pour cela prendre objectivement position contre le projet, nous a proposé de soumettre le côté juridique de la question à la discussion du Conseil de la Société des Nations avant de prendre de nouvelles décisions. »

Dès que le Conseil de la Société des Nations commença l'examen de la question qui lui avait été ainsi soumise, M. Henderson proposa qu'un avis consultatif fût demandé à la Cour [2] : la proposition formulée par lui fut adoptée sans modification par le Conseil. La question posée y est également conçue en une forme objective [3].

Devant le Conseil, diverses considérations d'ordre juridique ou politique avaient d'ailleurs été présentées. Les représentants de l'Allemagne et de l'Autriche ont soutenu l'un et l'autre que le Protocole du 19 mars 1931 était inattaquable au point de vue juridique. Leurs vues communes à cet égard se trouvent résumées dans ces quelques mots par lesquels M. Curtius fit débuter son premier discours : « C'est naturellement au Gouvernement autrichien qu'il incombe en première ligne de faire

[1] Ici est reproduite la traduction française de cette demande telle qu'elle a été communiquée par le Secrétaire général de la Société des Nations.

[2] Séance du Conseil du 18 mai 1931. Voir p. 10.

[3] Voir *supra* p. 102.

connaître son avis sur l'interprétation des dispositions contractuelles dont il est question. Bien entendu, cette question intéresse aussi le Gouvernement allemand, puisque, dans ses négociations avec l'Autriche, il a, lui aussi, tenu à ce que le protocole reste en harmonie avec les traités existants. A la suite d'un examen consciencieux de la situation de droit, le Gouvernement allemand a acquis la conviction que les directives convenues avec le Gouvernement autrichien restent entièrement dans le cadre des traités existants[1]. »

Le Conseil, sans prendre parti sur les problèmes juridiques soulevés devant lui, a demandé, dans les termes ci-dessus rappelés, un avis à la Cour permanente de Justice internationale.

LES TEXTES APPLICABLES

La question soumise à la Cour est celle de savoir si le régime d'union douanière envisagé par le Protocole du 19 mars 1931 serait compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole n° I signé à Genève le 4 octobre 1922.

Bien que l'article 88 du Traité de Saint-Germain et le Protocole de 1922 soient ainsi seuls visés, il peut paraître utile de rappeler d'autres textes qui, les précédant, consacrent également l'indépendance de l'Autriche : la Cour appréciera dans quelle mesure le rapprochement de ces textes peut lui fournir des éléments d'interprétation.

LE TRAITÉ DE VERSAILLES.

Le statut international actuel de l'Autriche, au point de vue qu'il y a lieu de considérer ici, a été d'abord déterminé par l'article 80 du Traité de Versailles, lequel dispose :

> « *L'Allemagne reconnaît et respectera strictement l'indépendance de l'Autriche dans les frontières qui seront fixées par traité passé entre cet État et les Principales Puissances alliées et associées ; elle reconnaît que cette indépendance sera inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations.* »

D'autre part, l'article 434 du même traité dispose :

> « *L'Allemagne s'engage à reconnaître la pleine valeur des traités de paix et conventions additionnelles, qui seront conclus par les Puissances alliées et associées avec les Puissances ayant combattu aux côtés de l'Allemagne, à agréer les dispositions qui seront prises concernant les territoires*

[1] P. 21.

de l'ancienne Monarchie d'Autriche-Hongrie, du Royaume de Bulgarie et de l'Empire ottoman, et à reconnaître les nouveaux États dans les frontières qui leur sont ainsi fixées. »

Dès avant le premier dépôt des ratifications du Traité de Versailles, l'Allemagne et les Principales Puissances alliées et associées furent amenées à signer, le 22 septembre 1919, une déclaration qui interprète et applique l'article 80 de ce traité.

Cette déclaration est intervenue dans les circonstances suivantes. L'article 61, alinéa 2, de la Constitution allemande du 11 août 1919 disposait : « L'Autriche allemande, après sa réunion à l'Empire allemand, reçoit le droit de participer au Conseil d'Empire avec le nombre de voix correspondant à sa population. Jusque-là, les représentants de l'Autriche allemande ont voix consultative. » Les Puissances alliées et associées, ayant pris connaissance de cette disposition, estimèrent que celle-ci constituait une double violation de l'article 80 du Traité de Versailles :

« 1° L'article 61, en stipulant l'admission de l'Autriche au *Reichsrat*, assimile cette république aux terres allemandes (*deutsche Länder*) qui composent l'Empire allemand, assimilation incompatible avec le respect de l'indépendance de l'Autriche.

« 2° En admettant et en réglementant la participation de l'Autriche au Conseil d'Empire, l'article 61 crée un lien politique et une action politique commune à l'Allemagne et à l'Autriche, en opposition absolue avec l'indépendance de celle-ci. »

C'est là ce que relevait, au nom des Puissances alliées et associées, une lettre adressée le 2 septembre 1919 par M. Clemenceau au baron de Lersner, président de la délégation allemande. Les Puissances invitaient, en conséquence, le Gouvernement allemand à prendre telles mesures que de droit pour effacer cette violation en déclarant nul l'article 61, second alinéa. Le baron de Lersner répondit le 5 septembre : il chercha à justifier l'Allemagne ; au sujet de la présence de représentants de l'Autriche au Conseil d'Empire avec voix consultative, il allégua que cela ne portait pas atteinte à l'indépendance de l'Autriche, et il invoqua, à cet égard, que les dispositions critiquées « font dépendre l'exercice du droit de participation aux séances du *Reichsrat* de la libre opinion de l'Autriche allemande et ne lient le pays à aucune relation de droit public ou international ». Le baron de Lersner ajoutait toutefois que « l'Allemagne, en présence de la note des Puissances alliées et associées, ne se voit pas en état de maintenir le point de vue qu'elle a eu jusqu'ici sur cette question ». L'Allemagne admettait donc l'interprétation de

l'article 80 que donnaient les Puissances, déclarant que « les dispositions de l'article 61, deuxième alinéa, restent sans vigueur ». Toutefois, il ne paraissait pas nécessaire au baron de Lersner de modifier la Constitution pour consacrer ce résultat, la Constitution contenant un autre article aux termes duquel les dispositions du Traité de Versailles ne sont pas affectées par elle.

Sur ce dernier point, les Puissances alliées et associées estimèrent n'avoir point satisfaction ; elles insistèrent pour arriver à une situation tout à fait claire. Dans ce but, elles demandèrent que fût signée une déclaration appropriée. C'est ce qui fut fait, le 22 septembre 1919, dans les termes suivants :

« *Le soussigné, dûment autorisé et agissant au nom du Gouvernement allemand, reconnaît et déclare que toutes les dispositions de la Constitution allemande du* 11 *août* 1919 *qui sont en contradiction avec les termes du Traité de paix signé à Versailles le* 28 *juin* 1919 *sont nulles.*

« *Le Gouvernement allemand déclare et reconnaît qu'en conséquence l'alinéa* 2 *de l'article* 61 *de ladite Constitution est nul et que spécialement l'admission de représentants autrichiens au* Reichsrat *ne pourrait avoir lieu qu'au cas où, en accord avec l'article* 80 *du traité de paix, le Conseil de la Société des Nations aurait consenti à une modification conforme de la situation internationale de l'Autriche.*

« *La présente déclaration sera approuvée par l'autorité législative allemande compétente dans les quinze jours qui suivront la mise en vigueur du traité de paix.*

« *Fait à Versailles, le* 22 *septembre* 1919, *en présence des représentants soussignés des Principales Puissances alliées et associées.* »

Cette déclaration porte la signature du baron de Lersner et des représentants des États-Unis d'Amérique, de l'Empire britannique, de la France, de l'Italie et du Japon.

Le 20 décembre suivant, le baron de Lersner faisait connaître au président de la Conférence de la Paix que ce protocole avait été approuvé par les autorités législatives compétentes d'Allemagne.

LE TRAITÉ DE SAINT-GERMAIN.

La signature du Traité de paix de Saint-Germain entre l'Autriche et les Puissances alliées et associées (10 septembre 1919) est contemporaine de la négociation dont il vient d'être parlé. L'article 88 de ce traité 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, notamment et jusqu'à son admission comme Membre de la Société des Nations, par voie de participation aux affaires d'une autre Puissance. »

Quelques semaines plus tard et avant la ratification du Traité de Saint-Germain, certaines velléités de séparation qui s'étaient manifestées dans le Vorarlberg amenaient les Puissances alliées et associées et l'Autriche elle-même à préciser leurs vues touchant la portée de l'article 88.

Le 2 décembre 1919, le Dr Renner, chancelier et plénipotentiaire de la République d'Autriche, adressait au président de la Conférence de la Paix une lettre dans laquelle, après avoir signalé ces agitations séparatistes, il disait :

« Décidé à ne pas se dessaisir, dans aucun cas, des avantages déjà assez minces que le Traité de Saint-Germain a attribués, à côté de si énormes sacrifices, à la République d'Autriche, le Gouvernement autrichien se croit en devoir d'attirer la sérieuse attention du Conseil suprême ainsi que du Gouvernement de la République française sur ces deux agitations qui, venant du dehors, menacent de mettre en danger la sécurité extérieure et intérieure ainsi que la vitalité du nouvel État, et fait appel au bienveillant appui de Votre Excellence, persuadé qu'elle ne manquera certainement pas d'user de tous les moyens disponibles pour sauvegarder la validité du Traité de Saint-Germain, dans toutes ses clauses, et pour assurer notamment tant le maintien de la frontière de la République d'Autriche du côté du lac de Constance et du Haut-Rhin que la remise prompte et inconditionnée, à la République d'Autriche, des régions que ledit traité lui a assignées dans la Hongrie occidentale. »

C'est à la suite de cette démarche que le Conseil suprême adopta, le 16 décembre 1919, la résolution suivante, qui, se basant sur l'article 88 du Traité de Saint-Germain, précise la portée que les Puissances alliées et associées reconnaissaient à celui-ci :

« *Les Puissances alliées et associées, désireuses d'assurer l'existence de l'Autriche dans les frontières qui lui ont été assignées et décidées à faire respecter les dispositions du Traité de Saint-Germain-en-Laye, déclarent qu'elles s'opposeront à toutes tentatives de nature à porter atteinte à l'intégrité du territoire autrichien ou qui, contrairement aux stipulations de l'article 88 dudit traité, auraient pour effet de compromettre d'une manière quelconque, soit directement, soit indirectement, l'indépendance politique et économique de l'Autriche.* »

Cette résolution fut transmise le même jour au Dr Renner, avec une lettre d'envoi exprimant le désir des Puissances alliées et associées « de maintenir dans leur intégrité toutes les clauses, territoriales ou autres, du Traité de Saint-Germain et d'en poursuivre la stricte application ». Aucune réserve ne fut formulée par le Gouvernement autrichien au sujet des termes de cette lettre et de la résolution qu'elle transmettait.

LE PROTOCOLE DE 1922.

Le dernier document à considérer est le texte du Protocole du 4 octobre 1922 intervenu à la suite d'une demande d'assistance financière de l'Autriche[1]. Les Principales Puissances alliées, tenant compte tant de leurs propres charges que du fait que l'octroi antérieur par elles de crédits considérables à l'Autriche n'avait pas rétabli la solvabilité de celle-ci, avaient estimé ne pouvoir lui accorder un secours financier que si la Société des Nations était en mesure de proposer un plan de restauration.

Devant le Conseil de la Société des Nations, Mgr Seipel, chancelier de la République autrichienne, exposa, le 6 septembre 1922, la situation de son pays et les motifs qui conduisaient celui-ci à faire appel à une assistance financière. Il indiquait, en même temps, que le problème autrichien était, « dans sa phase actuelle, un problème politique », et il précisait que ce problème politique était « le problème de maintenir l'indépendance de l'Autriche ». Il décrivait la situation de l'Autriche et les dangers qui la menaçaient si l'assistance financière qu'il sollicitait n'était pas accordée. « Ce serait, disait-il, la disparition d'un des plus précieux et plus anciens centres de civilisation du monde. Ce serait en même temps une grave atteinte portée aux traités de paix en fournissant la preuve que la nouvelle Autriche créée par eux n'était pas viable ni actuellement, ni à l'avenir. » Au contraire, disait-il encore : « si l'Autriche trouve l'appui étranger indispensable, elle sera viable plus tôt peut-être qu'on ne le pense. L'Autriche possède une agriculture qui ne demande qu'à être intensifiée ; elle possède une industrie ancienne que seule la guerre et les conséquences de l'après-guerre ont privée jusqu'à présent des fonds nécessaires ; elle possède les richesses inutilisées de ses forces hydrauliques qui n'ont pu être exploitées suffisamment. Mais sa richesse la plus précieuse, c'est sa situation géographique excellente, c'est avant

[1] Sur les conditions dans lesquelles est intervenu ce protocole, voir document : *La Restauration financière de l'Autriche*, communiqué au Conseil de la Société des Nations. C. 568. M. 232. 1926, II.

tout sa population douée et laborieuse. Pour se ressaisir, après les secousses terribles de la révolution, il ne lui faut qu'un peu de repos d'âme et des conditions économiques normales. »

Mgr Seipel faisait d'ailleurs une allusion discrète à une autre voie dans laquelle l'Autriche pourrait songer à s'engager si l'assistance financière sollicitée par elle de la Société des Nations ne lui était pas accordée. Il le faisait quand, à propos du contrôle inévitable auquel elle devrait se soumettre, il disait : « Il est entendu qu'un pareil contrôle ne portera pas atteinte à la souveraineté de l'Autriche ; car il serait plus humiliant et plus dur pour notre peuple de perdre sa liberté politique, quoique gardant un semblant de souveraineté, que de renoncer d'un coup à l'indépendance pour entrer, en échange, dans une grande entité économique et obtenir, par là, sa part de souveraineté dans celle d'un grand État. » Il le faisait encore quand il terminait sa déclaration par ces phrases : « La considération que le problème autrichien, c'est-à-dire le problème de maintenir l'indépendance de l'Autriche, est devenu une question foncièrement politique, m'a suggéré l'idée d'un voyage qui m'a amené, il y a quelques jours, auprès de quelques-uns de nos voisins pour les consulter sur ce problème, que je n'ai pas voulu soumettre à la Société des Nations sans m'être au préalable entendu avec eux. Ce voyage avait cependant, je l'avoue franchement, encore un autre but. Le peuple autrichien, plutôt que de périr dans son isolement, fera tout son possible pour tenter un dernier effort pour briser les chaînes qui l'oppriment et qui l'étranglent. Il appartient à la Société des Nations de veiller à ce que cela se fasse sans que la paix du monde en soit troublée, sans que les relations des peuples voisins puissent en souffrir. »

Ainsi Mgr Seipel rattachait expressément la question de l'assistance financière au maintien de l'indépendance de l'Autriche stipulée dans les traités précédemment rappelés.

C'est conformément à ces vues que l'assistance financière fut accordée et que le Protocole n° I du 4 octobre 1922 contient certaines dispositions concernant l'indépendance de l'Autriche.

L'esprit de ce protocole, le but qu'il poursuit avaient été indiqués, dès avant sa signature, par lord Balfour à l'Assemblée de la Société des Nations, le 30 septembre 1922. « Il doit être clairement indiqué, disait-il, d'abord au peuple autrichien, puis au monde entier, qu'aucun motif intéressé ne fait agir les Puissances garantes, et que nous nous sommes tous engagés non seulement les uns envers les autres, mais aussi envers la Société des Nations et envers le monde entier, à n'autoriser et à ne tolérer, dans ce nouveau système,

aucune diminution de la souveraineté de l'Autriche, aucune diminution de son indépendance économique et financière. Aussi avons-nous élaboré avec beaucoup de soin un protocole qui contient une déclaration des grandes Puissances garantes (j'espère que d'autres nations la signeront, elles aussi), d'après laquelle ces grandes Puissances ne poursuivent aucun but intéressé en s'efforçant de réaliser cette réforme. »

Le Protocole n° I, signé le 4 octobre 1922, est conçu dans les termes suivants :

[*Déjà reproduit ; voir n° 3, p. 41.*]

Ce protocole fut, le jour de sa signature, présenté au Conseil de la Société des Nations, qui, par une résolution de la même date, accepta les devoirs et les responsabilités qui en découlaient pour lui et recommanda d'y adhérer à tout État désireux d'aider à la reconstruction de l'Autriche [1].

L'Espagne et la Belgique ont adhéré à ce protocole.

EXPOSÉ DE DROIT

La question soumise à la Cour est celle de savoir si « 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, serait compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole n° I, signé à Genève le 4 octobre 1922 ».

Après avoir examiné le caractère de cette question, il conviendra de préciser le sens des dispositions applicables : article 88 du Traité de Saint-Germain et protocole de 1922, puis de déterminer si le régime envisagé serait compatible avec ces dispositions ainsi interprétées.

I.

LA QUESTION POSÉE A LA COUR.

A titre préliminaire, il y a lieu de constater que la demande d'avis pose, en une forme tout à fait objective, la question qu'elle soumet à la Cour. Cette question est celle de savoir si un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche, sur la base et dans les limites des principes prévus par le protocole de 1931, serait compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le protocole de 1922. La Cour est ainsi appelée à faire objectivement le rapprochement entre

[1] *La Restauration financière de l'Autriche*, p. 202.

les caractères de ce régime et les dispositions de ces textes : elle tirera de ce rapprochement la conclusion appropriée.

Le Conseil n'a pas posé à la Cour la question de savoir si l'établissement de ce régime constituerait un manquement, de la part des Puissances qui songent à y procéder ou de l'une d'elles, à leurs obligations internationales. Il est clair que l'Autriche est ici tenue de certaines obligations. Par l'article 88 du Traité de Saint-Germain, elle a accepté la règle que son indépendance « est inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations », et elle s'est engagée « 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 ». Elle est tenue aussi de certaines obligations en vertu du protocole de 1922 : elle doit s'abstenir « de toute négociation et de tout engagement économique ou financier qui serait de nature à compromettre directement ou indirectement » son indépendance ; elle ne doit pas « 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 » ; enfin, l'Autriche se trouve par là liée envers l'Espagne, qui n'avait pas signé le Traité de Saint-Germain, mais qui a adhéré au protocole de 1922.

L'Allemagne, elle aussi, sur la base des textes auxquels se réfère la demande d'avis, est tenue de certaines obligations, puisque, par l'article 434 du Traité de Versailles, elle s'est engagée « à reconnaître la pleine valeur des traités de paix et conventions additionnelles, qui seront conclus par les Puissances alliées et associées avec les Puissances ayant combattu aux côtés de l'Allemagne, à agréer les dispositions qui seront prises concernant les territoires de l'ancienne Monarchie d'Autriche-Hongrie », etc.

Il n'y a pas lieu de rechercher si les obligations de l'Allemagne sont ici les mêmes que celles de l'Autriche ou si elles sont différentes. La raison en est que la Cour n'est pas appelée à dire si l'une ou l'autre de ces Puissances a manqué, ou si, en établissant le régime envisagé, elle manquerait à ses obligations internationales : la Cour doit seulement déterminer si le régime envisagé serait compatible avec l'article 88 et avec le protocole de 1922. C'est la comparaison entre ce régime et les dispositions de ces textes qui doit être faite, et il suffit que ce régime apparaisse incompatible avec une prescription quelconque de ces textes, avec une obligation quelconque résultant de ceux-ci — cette obligation fût-elle à la charge de la seule Autriche — pour que la réponse négative s'impose.

Sur ce sens de la question posée, le Gouvernement de la République française pense dès maintenant être d'accord avec

le Gouvernement allemand. En effet, le représentant de celui-ci au Conseil de la Société des Nations, après avoir indiqué que « c'est naturellement au Gouvernement autrichien qu'il incombe en première ligne de faire connaître son avis sur l'interprétation des dispositions contractuelles » visées dans la demande d'avis présentée par M. Henderson, a ajouté : « Bien entendu, cette question intéresse aussi le Gouvernement allemand, puisque, dans ses négociations avec l'Autriche, il a lui aussi tenu à ce que le protocole reste en harmonie avec les traités existants. A la suite d'un examen consciencieux de la situation de droit, le Gouvernement allemand a acquis la conviction que les directives convenues avec le Gouvernement autrichien restent entièrement dans le cadre des traités existants [1]. »

Ainsi la Cour est appelée à rechercher si le régime projeté est compatible avec les règles et avec les obligations énoncées dans l'article 88 et dans le protocole de 1922.

Si l'incompatibilité sur un point est constatée, la réponse négative s'imposera. Comme on vient de le voir, le Gouvernement allemand estime que la compatibilité est entière.

II.

EXAMEN DES DISPOSITIONS APPLICABLES.

Avant de considérer le régime douanier que l'Allemagne et l'Autriche se proposent d'établir, il convient de préciser, dans la mesure où cela paraît utile en vue de la solution à donner par la Cour, le sens des dispositions applicables et de dégager ce qu'il convient d'en retenir ici.

L'article 88 du Traité de Saint-Germain et le protocole de 1922 contiennent quatre dispositions essentielles.

En premier lieu, l'article 88 du Traité de Saint-Germain pose la règle que l'indépendance de l'Autriche est inaliénable si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations. Le protocole de 1922, outre qu'il contient la déclaration solennelle de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Tchécoslovaquie (et, par suite de leur adhésion, de l'Espagne et de la Belgique) qu'elles « respecteront l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Autriche », énonce que l'Autriche s'engage, dans les termes du Traité de Saint-Germain, « à ne pas aliéner son indépendance ».

En second lieu, l'article 88 dispose que l'Autriche s'engage à s'abstenir « de tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement et par quelque

[1] Séance du Conseil de la Société des Nations du 18 mai 1931. P. 21.

voie que ce soit.... » Le protocole de 1922, en des termes légèrement différents, et à certains égards plus précis mais plus limités, consacre l'engagement de l'Autriche de s'abstenir « de toute négociation et de tout engagement économique ou financier qui serait de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance ».

La règle que l'indépendance de l'Autriche est inaliénable et l'obligation pour l'Autriche de s'abstenir de tout acte de nature à compromettre son indépendance sont, dans l'article 88, accompagnées de la réserve : « si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations ». Cette réserve est en soi très importante ; il est cependant inutile de s'y arrêter ici : en effet, le protocole de 1931 n'a pas prévu que le régime dont il pose les principes serait subordonné au consentement du Conseil de la Société des Nations ; parmi les « limites » dans lesquelles il prétend maintenir ce régime, il n'y a pas celle du consentement préalable du Conseil de la Société des Nations.

En troisième lieu, le protocole de 1922 déclare que l'Autriche, qui « 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 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 y a là une obligation de l'Autriche dont on pourrait se demander si elle est le corollaire ou le complément de l'obligation précédemment énoncée. La détermination de ce caractère exact paraît sans intérêt dans le cas présent.

En quatrième lieu et enfin, les Gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Tchécoslovaquie (et également, par suite de leur adhésion, les Gouvernements de l'Espagne et de la Belgique), après avoir déclaré solennellement 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 qu'ils s'abstiendront de toute action contraire à l'esprit des conventions pour la reconstruction de l'Autriche ou qui pourrait porter préjudice aux garanties financières stipulées, ajoutent 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.... ». Cette disposition,

que l'Autriche a reconnue en signant le protocole de 1922, est l'annonce d'une politique commune aux six gouvernements, politique qui se rattache, d'ailleurs, au rôle de gardien de l'indépendance de l'Autriche conféré au Conseil de la Société des Nations par l'article 80 du Traité de Versailles et l'article 88 du Traité de Saint-Germain.

Les six gouvernements annoncent ainsi qu'ils assureront le respect par toutes les nations des principes qu'ils viennent d'énoncer. Pour la mise en application de cette politique dans le cas présent, il faut déterminer si le régime envisagé par le protocole de 1931 comme devant être établi par l'Allemagne et l'Autriche serait compatible avec ces principes. Pour partie, ces principes sont la répétition de ce qui a déjà été énoncé précédemment : ils précisent toutefois ou ajoutent en visant l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Autriche et l'abstention de toute action contraire à l'esprit des conventions pour la reconstruction de l'Autriche de nature à porter préjudice aux garanties financières stipulées.

* * *

C'est sur tous les points qui viennent d'être ainsi relevés que le problème de la compatibilité du régime envisagé par le protocole de 1931 avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et le Protocole n° I de 1922 se pose devant la Cour.

Il faut remarquer d'ailleurs, comme cela a déjà été mentionné, que si la Cour rencontre un point sur lequel elle constate que ledit régime est incompatible soit avec l'article 88 soit avec le protocole de 1922, elle peut arrêter là son examen : cette constatation suffit en effet pour que la Cour doive dire que ce régime n'est pas compatible avec ces textes. La Cour n'est pas appelée à déterminer d'une manière précise et complète tous les points sur lesquels elle est en situation de constater que cette incompatibilité existe. Au contraire, et par la nature des choses, la Cour ne pourrait arriver à proclamer la compatibilité qu'après avoir examiné tous les points sur lesquels la question d'incompatibilité peut être raisonnablement posée et qu'après s'être prononcée sur chacun d'eux.

En conséquence, le Gouvernement de la République française qui, dans le présent mémoire, invoquera sur plusieurs points le grief d'incompatibilité, ne demande pas à la Cour de dire si elle tient ce grief pour fondé sur chacun des points qu'il aura relevés. Si ce grief est admis sur un seul point, la Cour devra donner à la question posée une réponse négative, et elle pourra juger superflu d'entrer alors dans un examen plus ample.

* * *

Il résulte de ce qui vient d'être dit que l'incompatibilité reconnue entre le régime envisagé par le protocole de 1931 et l'une quelconque des dispositions, ci-dessus mentionnées, de l'article 88 du Traité de Saint-Germain ou du protocole de 1922 suffit pour conduire la Cour à résoudre négativement la question qui lui a été posée.

A prendre à la lettre certaines paroles prononcées par M. Schober et M. Curtius devant le Conseil de la Société des Nations [1], il semble qu'ils aient voulu, au contraire, limiter davantage le problème actuel et retenir seulement la disposition déclarant inaliénable l'indépendance de l'Autriche, sans tenir compte des explications et compléments dont cette disposition fait l'objet tant dans l'article 88 que dans le protocole de 1922.

« La question », a dit M. Schober, « est de savoir si une union douanière telle que celle qu'envisage le Gouvernement autrichien priverait l'Autriche de son indépendance. » Et à cette question il a répondu : « Du point de vue juridique, il serait absolument impossible de soutenir qu'en concluant un traité de ce genre, l'Autriche aliénerait son indépendance. » Il avait dit, peu auparavant, que l'engagement de ne pas aliéner son indépendance « n'a pas non plus été violé par l'Autriche [2] ». De même, M. Curtius s'est attaché à la seule formule que l'indépendance de l'Autriche est inaliénable lorsqu'il a présenté le raisonnement suivant : « Pour l'Autriche, la limite est constituée par l'aliénation de son indépendance. Tout ce qui ne constitue pas une aliénation de son indépendance lui est permis. Il ne lui est interdit que des actes juridiques aboutissant, dans leur essence, à une aliénation de son indépendance. » Et il a parlé de considérations qui seront décisives « lorsqu'on étudiera la question de savoir si l'on se trouve en présence d'une aliénation de l'indépendance de l'Autriche [3] ».

Cette manière de poser le problème ne peut être acceptée. Elle néglige un élément essentiel : la règle que l'indépendance de l'Autriche est inaliénable est accompagnée de commentaires tant dans l'article 88 que dans le protocole de 1922, et ces commentaires font droit au même titre que la règle elle-même ; en vue de l'avis qui doit être émis, ils constituent, à l'égal de celle-ci, des dispositions pertinentes.

L'article 88, après avoir posé la règle que l'indépendance de l'Autriche est inaliénable, ajoute : « En conséquence,

---

[1] Séance du 18 mai 1931.
[2] P. 13.
[3] » 22.

l'Autriche s'engage à s'abstenir .... de tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit.... » C'est là un premier commentaire ayant force de droit : tout acte de l'Autriche de nature à compromettre son indépendance constituerait un manquement à la règle que l'indépendance de l'Autriche est inaliénable.

Le protocole de 1922 apporte un nouveau commentaire ayant également force juridique en vue de l'avis à rendre, puisque le Conseil s'est référé à ce protocole. Par celui-ci l'Autriche renouvelle, en des termes appropriés à l'objet de la négociation, l'engagement qu'elle a déjà pris par l'article 88 du Traité de Saint-Germain [1] : la promesse de s'abstenir de ce qui serait de nature à compromettre l'indépendance de l'Autriche est exprimée à l'égard « de toute négociation et de tout engagement économique ou financier » dont tel serait l'effet. On vise expressément la négociation, c'est-à-dire un acte préparatoire qui, par sa nature, ne peut suffire à aliéner l'indépendance, mais qui peut la compromettre. Puis et surtout, ce protocole, entrant dans des explications nouvelles, après avoir affirmé que « l'Autriche conserve, sous réserve des dispositions du Traité de Saint-Germain, sa liberté en matière de tarifs douaniers et d'accords commerciaux », précise « 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 » [2].

Ainsi, la règle que l'indépendance de l'Autriche est inaliénable se trouve, par ces diverses dispositions, précisée et interprétée en ce sens que l'Autriche est tenue de s'abstenir de tout acte de nature à *compromettre*, directement ou indirectement, son indépendance, qu'elle ne doit pas *porter atteinte* à son indépendance économique ni octroyer un régime spécial ou des avantages exclusifs de nature à la *menacer*.

C'est à ces dispositions que la Cour doit s'attacher. Il n'est pas nécessaire pour elle de relever que le régime envisagé entraînerait directement la perte, totale ou partielle,

[1] Ici, le Gouvernement autrichien « 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 ».

[2] Que ces dispositions constituent l'interprétation de l'article 88, c'est ce qu'a paru admettre M. Schober lorsqu'il a dit : « Si le Gouvernement autrichien a pu accepter la disposition du premier protocole, c'est uniquement parce que ce protocole se réfère explicitement et dans les mêmes termes à l'article 88 du Traité de Saint-Germain, comme à des engagements conventionnels de l'Autriche, et aussi parce qu'en signant le protocole, l'Autriche n'assumait aucune obligation au delà de celles que lui imposait le Traité de Saint-Germain. » P. 13.

par l'Autriche, de son indépendance. La Cour n'a pas à déterminer, d'une manière abstraite, ce que comporte la perte d'indépendance : des précisions à cet égard lui sont fournies par les textes ci-dessus rappelés, précisions qui, pour elle, sont décisives. Il lui suffit donc de rechercher si ledit régime serait de nature à compromettre, directement ou indirectement, cette indépendance, à lui porter atteinte, à la menacer. Si un tel danger pour l'indépendance de l'Autriche apparaît comme constituant une des conséquences qu'il est raisonnable de prévoir comme découlant de ce régime, cela suffit pour que la Cour prononce que l'établissement de celui-ci serait incompatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le protocole de 1922.

MM. Curtius et Schober paraissent, d'ailleurs, avoir admis qu'ils ne pouvaient se tenir exclusivement sur le terrain qu'ils avaient tout d'abord choisi, à savoir l'idée abstraite d'indépendance inaliénable non accompagnée des précisions dont l'entourent les textes que la Cour doit appliquer. Il semble que certaines explications d'ordre historique présentées par M. Curtius se réfèrent à l'idée que l'établissement du régime envisagé dans le protocole de 1931 ne serait pas de nature à compromettre l'indépendance de l'Autriche. Quant à M. Schober, il a, vers la fin de son discours, énoncé cette conclusion : « Il ressort de ce que j'ai dit qu'il est absolument impossible de soutenir que l'Autriche, par le traité envisagé, risque de perdre son indépendance [1]. » Il semble ainsi admettre que la question à trancher est celle de savoir si l'Autriche « risque de perdre son indépendance », ce qui se rapproche de l'idée qu'il faut rechercher si le régime envisagé est de nature à compromettre cette indépendance, à lui porter atteinte, à la menacer [2]. Mais, tout en constatant ce rapprochement, il faut ajouter qu'il est le résultat d'un défaut de logique. En effet, le raisonnement que vient clore la formule précitée dans le discours de M. Schober peut se résumer comme suit : Par le traité envisagé, l'Autriche n'aliénera pas son indépendance, donc elle ne risque pas de perdre cette indépendance.

* * *

La règle que l'indépendance de l'Autriche est inaliénable ne signifie pas que l'Autriche ne pourra assumer aucun engagement nouveau. L'indépendance n'est pas incompatible avec

[1] P. 16.

[2] Ce rapprochement résulte de l'emploi du mot « risque », mais il n'est pas complet, le mot « perdre » ouvrant seulement la porte à l'alternative : conserver ou ne pas conserver. Or, la constatation que l'indépendance est compromise, qu'elle subit une atteinte ou qu'elle est menacée ne rentre pas dans cette alternative.

l'existence d'obligations internationales à la charge d'un État. L'Autriche peut bien s'engager à imprimer à l'exercice de ses droits souverains une direction déterminée en restant dans le cadre des obligations que prend normalement un État ; mais elle ne saurait assumer des engagements qui, par leur objet, leur étendue ou leur durée, comporteraient ou pourraient entraîner l'abandon de ses droits souverains, la placeraient ou risqueraient de la placer dans une position de dépendance quant à l'exercice de ceux-ci.

A cet égard, on ne saurait déduire de la faculté qu'a l'Autriche de conclure un traité de commerce, la liberté pour elle d'entrer dans une union douanière. Celle-ci est différente de celui-là : comme l'ont dit Funck-Brentano et Sorel, « les traités de commerce ont pour objet de concilier les intérêts des États, les traités d'union douanière ont pour effet de les confondre [1] ».

* * *

Il résulte des explications qui viennent d'être présentées qu'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 devra être déclaré incompatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole n° I du 4 octobre 1922, s'il apparaît que ledit régime est de nature à compromettre, directement ou indirectement, l'indépendance de l'Autriche, à porter atteinte à son indépendance économique ou à la menacer par la concession à un pays d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs.

Pour être en situation d'apprécier si tel est le cas, il convient de déterminer ce que l'article 88 et le protocole de 1922 entendent dire quand ils se réfèrent à l'indépendance de l'Autriche, en la déclarant inaliénable au sens qui a été expliqué.

L'article 88 du Traité de Saint-Germain parle de l'indépendance de l'Autriche sans la qualifier. Mais le protocole de 1922 prohibe « tout engagement économique ou financier qui serait de nature à compromettre » l'indépendance de l'Autriche ; en outre, il spécifie que l'Autriche « 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 ».

Dès avant le protocole de 1922, l'article 88 du Traité de Saint-Germain avait été officiellement interprété comme s'appliquant à l'indépendance économique de l'Autriche. Une résolution du Conseil suprême du 16 décembre 1919 porte, en effet, que les Puissances alliées et associées s'opposeront à toutes tentatives « qui, contrairement aux stipulations de l'article 88

[1] Funck-Brentano et Sorel, *Précis du Droit des Gens*, 2me éd., Paris, 1887, p. 165.

.... auraient pour effet de compromettre d'une manière quelconque, soit directement soit indirectement, l'indépendance de l'Autriche ». Cette résolution fut transmise le même jour au Dr Renner, chancelier d'Autriche. Aucune réserve ne fut formulée par le Gouvernement autrichien, que l'on peut, par suite, considérer comme ayant acquiescé dès cette époque à cette interprétation [1].

Donc, il n'est pas nécessaire de rechercher si l'union douanière projetée est de nature à affecter l'indépendance politique de l'Autriche. Il suffit de déterminer si elle est de nature à compromettre son indépendance économique, à y porter atteinte ou à la menacer : si tel doit en être l'effet, cela suffit pour que cette union douanière soit incompatible avec l'article 88 et avec le protocole de 1922.

Il va de soi que si la Cour est amenée à constater que le régime envisagé est de nature à compromettre l'indépendance politique de l'Autriche, il y aura là une raison de plus — et qui d'ailleurs serait par elle-même suffisante — pour dire que ce régime est incompatible avec les textes précités.

* * *

L'indépendance économique de l'Autriche, c'est son indépendance dans l'ordre économique, pour ce qui concerne, notamment, la production, le commerce, le régime douanier, le régime fiscal.

En vue de déterminer ce qui est de nature à compromettre cette indépendance et, par conséquent, à méconnaître les dispositions de l'article 88 du Traité de Saint-Germain et celles du protocole de 1922, on peut, à première vue, considérer que ces textes se sont placés, soit sur le terrain de conceptions purement juridiques, soit sur le terrain des faits politiques et économiques. Il convient d'examiner ces deux aspects.

III.

L'INDÉPENDANCE DE L'AUTRICHE AU SENS JURIDIQUE.

Si l'on prend la notion d'indépendance dans un sens purement juridique, elle apparaît tout d'abord comme signifiant que l'État a une existence propre et ne dépend d'aucune autre autorité établie [2]. L'indépendance de l'État ne veut d'ailleurs

[1] Voir *supra* p. 108.

[2] L'indépendance de l'État se distingue-t-elle de sa souveraineté ? Faut-il préférer une notion à l'autre ou faire place aux deux ? L'indépendance constitue-t-elle un droit de l'État ? Il y a sur ces points, et sur d'autres encore, des débats doctrinaux dans lesquels il ne paraît pas utile d'entrer ici.

pas dire qu'il échappe à l'autorité du droit international ni au devoir juridique de se conformer aux obligations qu'il a acceptées.

Heffter écrit : « Un autre droit fondamental des nations est celui de remplir leur mission avec une entière indépendance. Chaque nation est donc libre de régler à son gré les formes de son gouvernement et les institutions pour son administration intérieure, ainsi que les mesures de politique extérieure, sauf les restrictions qu'un droit d'intervention ou le respect dû aux autres nations pourraient imposer aux velléités gouvernementales [1]. »

Rivier, qui consacre tout un long chapitre au « droit d'indépendance », écrit au début de celui-ci : « L'indépendance de l'État est sa souveraineté même, envisagée de l'extérieur. On peut définir le droit d'indépendance : le droit d'agir, de décider librement sans aucune ingérence étrangère, en tout ce qui constitue la vie de la nation. L'indépendance comprend et suppose l'autonomie, la souveraineté intérieure [2]. »

Nys estime que « l'indépendance est pour les États ce que la liberté est pour les individus ». Il rapporte que Théodore Schmalz enseignait dès 1817 que l'indépendance est un attribut de l'État, et il disait qu'elle consiste en ce que, dans le gouvernement du pays, le souverain suit ses aspirations et n'est point soumis à la volonté d'un souverain étranger [3].

Oppenheim, apportant ici un effort particulier d'analyse, écrit : « Sovereignty as supreme authority may be said to have different aspects. As excluding dependence from any other authority, and in special from the authority of another State, sovereignty is *independence*. It is external independence with regard to the liberty of action outside its borders in the intercourse with other States which a State enjoys. It is *internal* independence with regard to the liberty of action of a State inside its borders.... In consequence of its external independence, a State can manage its international affairs according to discretion, especially enter into alliances and conclude other treaties.... In consequence of its internal independence and territorial supremacy, a State can adopt any constitution it likes, arrange its administration in a way it thinks fit, make use of legislature as it pleases....[4] »

---

[1] Heffter, *Le Droit international de l'Europe*, traduction française, 4me éd., § 31, p. 74.

[2] Rivier, *Principes du Droit des gens*, I, § 21, p. 280.

[3] Nys, *Le Droit international*, 1905, t. II, pp. 182 et 188.

[4] Oppenheim, *International Law*, 2me éd., 1912, t. I, §§ 123 et 124, pp. 177 et 178.

Heilborn s'est efforcé, lui aussi, d'être précis. Il s'exprime dans les termes suivants :

« Le droit d'indépendance (*Unabhängigkeit*) fait partie de ce que l'on appelle les droits fondamentaux des États. On entend par là le droit de l'État de régler d'une manière autonome (*selbständig*) ses propres affaires, libre de toute immixtion de l'étranger. Les affaires propres de l'État sont : 1° les affaires intérieures, c'est-à-dire les rapports de l'État avec ses organes, ses sujets et son territoire ; 2° les affaires extérieures, en tant que sa conduite est seule en cause. L'État règle ses affaires d'une manière autonome (*selbständig*) par voie de législation, d'administration et de juridiction. Il se donne en particulier l'organisation qui lui plaît, son droit et ses organes ; il fixe la compétence de ceux-ci et la forme de leurs actes. En vertu de son indépendance (*Unabhängigkeit*), l'État détermine aussi sa politique d'une manière autonome (*selbständig*), c'est-à-dire qu'il se fixe à lui-même ses buts et décide de la voie à suivre pour les atteindre. Il est libre, tant qu'il n'empiète pas sur la sphère juridique également libre des autres États [1]. »

On peut citer encore l'article 2 de la *Déclaration des droits et devoirs des nations* votée par l'Institut américain de Droit international le 6 janvier 1916. « Toute nation a le droit d'indépendance, en ce sens qu'elle a droit à la poursuite du bonheur, et qu'elle est libre de se développer sans immixtion ou contrôle d'autres États, pourvu qu'en agissant ainsi elle ne commette ni intervention ni violation des justes droits des autres États [2]. » Commentant cette déclaration dans un discours qu'il prononçait le 27 avril 1916, M. Elihu Root disait : « La paix et l'ordre du monde requièrent que chaque nation s'occupe de ce qui la regarde, mais s'abstienne d'imposer ses vues à d'autres États également indépendants [3]. »

Duguit indique enfin que les auteurs allemands définissent le caractère d'indépendance qu'ils reconnaissent à la puissance de l'État en disant que « le propre de la puissance étatique est de ne jamais se déterminer que par elle-même, c'est-à-dire de tirer toujours d'elle-même les motifs qui la déterminent à agir et à agir dans tel ou tel sens [4] ».

Il serait facile, mais en même temps superflu, de multiplier ces citations. Elles permettent de dégager, dans la notion

---

[1] Strupp, *Wörterbuch des Völkerrechts*, V. Unabhängigkeit, Recht auf, Berlin, 1925, t. II, p. 756.

[2] *Institut américain de Droit international. Sa Déclaration des Droits et Devoirs des Nations.* Washington, 1916, p. 89. — Voir aussi, pp. 50 et suivantes, le commentaire qu'en a donné M. James Brown Scott, président de cet institut.

[3] Elihu Root, *Politique extérieure des États-Unis et Droit international* (Discours et Extraits), traduction française, 1927, p. 315.

[4] Duguit, *Droit constitutionnel*, 3me éd., t. II, p. 116.

d'indépendance envisagée au point de vue juridique, les trois aspects suivants : 1° l'État fait par lui-même tout ce qui rentre dans le cercle de sa compétence ; 2° l'État n'est pas tenu de suivre les directives qu'un autre État prétendrait lui imposer ; 3° il a un cercle d'activité propre qui correspond à ses propres fins.

Il faut reprendre chacun de ces aspects en vue de rechercher si le régime envisagé par le protocole de 1931 comme devant être établi entre l'Autriche et l'Allemagne serait de nature à compromettre l'indépendance de l'Autriche ainsi entendue.

a. — *Le régime envisagé porterait atteinte au droit de l'Autriche d'agir par elle-même, dans le cadre de sa compétence, sans immixtion étrangère.*

En premier lieu, l'indépendance de l'État signifie que, dans le cadre de sa compétence, l'État agit par lui-même, par ses propres organes, à l'aide de moyens qui lui sont propres[1]. Une application importante de ce principe a été faite par la Cour permanente d'Arbitrage dans son arrêt rendu le 7 septembre 1910, entre les États-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne, dans l'affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique. Le droit de pêcher dans certaines eaux britanniques ayant été conféré aux habitants des États-Unis par le Traité du 20 octobre 1818, la Cour était, entre autres choses, appelée à dire si le droit de réglementer l'exercice de cette liberté de pêche appartenait à la Grande-Bretagne et, dans l'affirmative, si la Grande-Bretagne pouvait exercer ce droit sans l'accord et le concours des États-Unis. La Cour estima, tout d'abord, que le droit de régler l'exercice de la pêche dans les eaux territoriales anglaises était un attribut de la souveraineté territoriale et appartenait, par suite, à la Grande-Bretagne. Elle rencontra alors la question subsidiaire, celle de savoir si ce droit de réglementation, qu'elle venait de reconnaître comme étant de la compétence de la Grande-Bretagne, pouvait être exercé par celle-ci sans le concours des États-Unis. C'est pour prononcer sur ce point qu'elle fit appel à la notion d'indépendance. La Cour estima « que la reconnaissance au profit des États-Unis d'un droit concurrent de sanction affecterait l'indépendance de la Grande-Bretagne

[1] En vue de préciser la distinction entre ce premier aspect et le second qui a été mentionné ci-dessus, on pourrait faire appel à l'observation suivante du professeur Pillet : « La langue allemande a deux mots voisins qui, étymologiquement au moins, ont un sens différent, les mots *Selbständigkeit* et *Unabhängigkeit*. Le premier représente la qualité de pouvoir vivre de soi-même, par ses propres ressources (*selbst stehen*), le second celle de ne dépendre de personne. » *Revue générale de Droit international public*, 1898, p. 79, note.

pour l'exercice de son droit souverain de réglementation », et elle en conclut qu'il incombait « aux États-Unis de prouver que l'indépendance de la Grande-Bretagne avait été ainsi altérée par traité en 1818 »[1].

L'idée juridique qui inspire cette décision est que lorsqu'une fonction rentre dans la compétence d'un État, cet État, en principe et à moins qu'il n'en ait été autrement convenu, fera avec indépendance les actes que comporte l'exercice de cette fonction, c'est-à-dire qu'il les fera par lui-même, sans le concours d'un autre État et, bien entendu, sous sa responsabilité.

Voilà bien une application de l'indépendance de l'État entendue au sens juridique et envisagée sous le premier aspect ci-dessus indiqué.

Ce premier aspect de l'indépendance de l'État entendue au sens juridique est très proche du second, qui a été énoncé ci-dessus en disant que l'État n'est pas sous la dépendance d'un autre État. Si l'analyse juridique permet parfois de les séparer, il arrive souvent, par contre, que ces deux notions se présentent comme étroitement liées, comme l'expression positive et l'expression négative d'une même idée. L'exemple qui vient d'être donné le montre. Aussi paraît-il préférable, pour l'examen auquel il va être procédé, de ne pas scinder ces deux aspects de la notion d'indépendance envisagée au sens juridique.

L'indépendance de l'Autriche envisagée sous ce double aspect serait-elle compromise si le régime prévu par le protocole de 1931 venait à être établi ? L'Autriche verrait-elle diminuer par là le pouvoir qu'elle a aujourd'hui, en vertu de son indépendance, de faire les actes rentrant dans sa compétence ? Une participation à l'accomplissement de ces actes serait-elle conférée à l'Allemagne ?

L'examen du protocole de 1931 conduit aux constatations suivantes.

* * *

L'article V, alinéa 2, du protocole de 1931 dispose que « les deux Gouvernements assureront par des mesures spéciales d'ordre technique l'application uniforme de la loi douanière, du tarif douanier et des autres dispositions douanières ».

Ce texte dit, sans doute, que cela serait fait « tout en respectant le principe que l'administration douanière de chacun des deux pays restera indépendante de celle de l'autre

[1] *Revue générale de Droit international public*, 1912, p. 459. Le tribunal arbitral qui rendit cette décision était présidé par le savant professeur autrichien Lammasch.

pays ». Mais l'application de ce principe dépendra de la nature des « mesures spéciales d'ordre technique » qui seront prises. Le texte lu dans son ensemble paraît viser moins une réglementation appropriée qui, dans chaque pays, serait édictée par les organes compétents, que l'établissement d'une organisation administrative correspondant au but visé, qui est l'application uniforme des lois et dispositions douanières. On peut, à cet égard, songer à un corps commun de contrôleurs chargées de veiller, dans les deux pays, à cette application uniforme, corps ayant, peut-être, à sa tête un chef unique et qui ne dépendrait pas du seul Gouvernement autrichien. Voilà une éventualité qu'il est raisonnable d'envisager en présence de cet article V, et elle est de nature à faire penser que, par là, l'indépendance de l'Autriche, sous l'aspect que l'on examine en ce moment, serait compromise.

* * *

L'article VI a une portée plus grave. Il dispose, d'une part, que les droits de douane seront, dans chacun des deux pays, perçus par l'administration douanière de ce pays, d'autre part que le produit total des droits de douane ainsi perçus constituera une masse commune qui sera répartie entre les deux pays d'après un barème déterminé[1]. Ces dispositions et l'ensemble de ce protocole paraissent bien impliquer qu'il n'y aura pas de ligne douanière entre l'Allemagne et l'Autriche ; en conséquence, les perceptions douanières afférentes aux marchandises étrangères à destination de l'Autriche et transitant par l'Allemagne seront effectuées à l'entrée en Allemagne et par les soins de l'administration allemande, tandis que les perceptions douanières afférentes aux marchandises étrangères à destination de l'Allemagne et transitant par l'Autriche seront effectuées à l'entrée en Autriche et par les soins de l'administration autrichienne. C'est seulement s'il en est ainsi qu'il peut y avoir une masse commune à partager, comme le suppose l'article VI, alinéa 2.

Or, s'il en est ainsi, l'Autriche n'effectuera plus elle-même les perceptions douanières sur certaines marchandises importées finalement en territoire autrichien. Selon ce qui a été exposé ci-dessus, effectuer elle-même ces perceptions, les effectuer par ses propres agents, c'était une conséquence de l'indépendance de l'Autriche. En renonçant à les effectuer elle-même, en chargeant de ce soin l'administration allemande, l'Autriche aliénerait son indépendance dans la mesure correspondante.

---

[1] On suppose, bien que cela ne soit pas dit, que ce barème sera déterminé d'un commun accord.

Et l'on ne saurait répondre à ce grief en invoquant que cette clause est réciproque et qu'en conséquence l'Autriche va effectuer, de son côté, des perceptions douanières pour le compte de l'Allemagne. Ce point n'a pas à être retenu. En effet, il n'affecte pas ce qui est examiné ici, à savoir l'aliénation de l'indépendance de l'Autriche ou l'atteinte portée à cette indépendance que le Traité de Saint-Germain et le protocole de 1922 ont entendu sauvegarder. La contre-partie de cette aliénation ne saurait la légitimer.

L'atteinte portée à l'indépendance de l'Autriche par le fait que des agents allemands seraient substitués à des agents autrichiens pour effectuer les perceptions douanières sur des marchandises finalement importées en Autriche existe en droit quel que soit le montant de ces perceptions, même s'il est peu élevé, même s'il est inférieur à celui des perceptions que des agents autrichiens effectueraient sur des marchandises finalement destinées à l'Allemagne.

* * *

Les principes que pose le protocole de 1931 au sujet de la conclusion ultérieure de traités avec des Etats tiers font apparaître une autre menace pour l'indépendance de l'Autriche. D'après ce qui a été ci-dessus exposé, l'indépendance de l'Autriche comporte ici cette conséquence juridique qu'il appartient aux organes autrichiens seuls de conclure de semblables traités pour le compte de l'Autriche : même si l'Autriche est tenue de certaines obligations internationales pour la conclusion de ces traités, son indépendance a cette conséquence juridique que seuls les organes autrichiens procéderont à cette conclusion, à charge de se conformer aux-dites obligations, la responsabilité internationale de l'Autriche devant se trouver engagée s'ils ont méconnu celles-ci.

Les directives que trace l'article IX du protocole de 1931 ne tiennent pas entièrement compte de cette conséquence juridique découlant de l'indépendance de l'Autriche. Cet article pose bien le principe que chacun des deux Gouvernements conservera le droit de conclure pour son compte des traités de commerce avec les États tiers. Mais il établit ensuite — non pas sans doute sous une forme strictement impérative — la recommandation — qui, une fois l'union douanière établie, ne pourrait guère être écartée — de poursuivre des négociations communes pour la conclusion des traités de commerce et de procéder simultanément à l'échange des ratifications. Sans doute y aura-t-il un traité propre à l'Autriche, signé et ratifié par les organes autrichiens compétents et par eux seuls, non par les organes de l'Empire allemand. Mais les organes autrichiens seront sinon absolu-

ment obligés en droit, du moins pratiquement entraînés à ne point agir isolément, mais parallèlement aux organes de l'Empire allemand. A cet égard encore il apparaît que l'indépendance de l'Autriche, envisagée dans ses conséquences juridiques, se trouve compromise.

* * *

Il y a plus. L'article XI prévoit l'institution d'une commission d'arbitrage qui aura *notamment pour mission*, aux termes du paragraphe 1, *litt. b*, « d'amener un compromis dans le cas .... où, aux termes de l'accord, la réalisation des intentions d'une des Parties dépend de l'assentiment de l'autre, si, dans ce cas, les Parties n'ont pas pu tomber d'accord ».

Il est par là prévu que l'accord définitif, celui destiné à établir le régime dont la Cour doit dire s'il serait compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et le protocole de 1922, fixera des cas dans lesquels la réalisation des intentions d'une des Parties dépend de l'assentiment de l'autre. Quels seront ces cas ? Cela n'est pas complètement précisé dans les directives et limites énoncées par le protocole de 1931. On peut envisager que ces cas se référeront à la conclusion de traités avec les États tiers, au contenu de la loi douanière, des tarifs et règlements douaniers et à leur modification, à l'établissement du barème de répartition. Quoi qu'il en soit, le principe se trouve ici posé — et il est parfaitement en harmonie avec l'économie et, pourrait-on dire, les exigences du régime envisagé — que, dans certains cas, la réalisation des intentions d'une Partie dépendra des intentions de l'autre. Donc, dans certains cas, la réalisation des intentions de l'Autriche dépendra des intentions de l'Allemagne. Dans ces cas, l'Autriche n'aura plus son droit de libre détermination : elle aura, pour ces cas, aliéné son indépendance.

Et l'on ne saurait répondre valablement que l'Allemagne fait le même sacrifice en droit et que ce que l'Autriche perd en indépendance est compensé par l'autorité qu'elle reçoit touchant les décisions de l'Allemagne. Sans rechercher si cette compensation est égale en fait, même en acceptant qu'elle le soit pleinement, en droit cette circonstance est indifférente. La règle est que l'indépendance de l'Autriche est inaliénable ; l'Autriche s'est engagée à ne rien faire qui puisse la compromettre : il apparaît clairement ici que ces dispositions seront méconnues ; cette constatation n'est pas effacée par le fait que l'Autriche a reçu une compensation, quelle que soit celle-ci.

* * *

Ainsi et sur plusieurs points, 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 aurait pour conséquence : 1° d'enlever à l'Autriche le pouvoir de faire seule et par ses propres organes les actes rentrant dans le cadre de sa compétence ; 2° de transférer à l'Allemagne l'accomplissement de certains de ces actes ; ou 3° de subordonner cet accomplissement à la coopération de l'Allemagne. En cela l'indépendance de l'Autriche serait partiellement aliénée et certainement compromise, ce qui rend un tel régime incompatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le protocole de 1922.

b. — *Le régime envisagé ne laisserait pas à l'Autriche un cercle d'activité correspondant à ses propres fins.*

Les considérations qui précèdent n'épuisent pas l'examen des conséquences que le régime envisagé par le protocole de 1931 aurait à l'égard de l'indépendance de l'Autriche. L'indépendance de l'État, envisagée au point de vue juridique, signifie, en effet, que l'État a un cercle d'activité correspondant à ses propres fins. Rivier a donné comme cadre au droit d'indépendance « tout ce qui constitue la vie de la nation [1] ». Pradier-Fodéré parle du « droit de subsister par et pour soi-même, de marcher vers l'accomplissement de ses destinées propres [2] ».

Tandis que précédemment on a considéré la manière d'agir de l'État dans le cadre de sa compétence en disant qu'en vertu de son indépendance il agit par lui-même, sans immixtion étrangère, ici, on envisage le contenu de sa compétence. Et il est nécessaire de se placer sur ce terrain, cela pour un double motif.

En premier lieu, si l'indépendance de l'État devait, au point de vue juridique, s'entendre uniquement du pouvoir qu'il a d'agir par lui-même, sans immixtion étrangère, dans le cadre de sa compétence, quel que soit ce cadre et si réduit qu'en fût le contenu, il en résulterait que l'Autriche peut réduire le cercle de sa compétence, aliéner ses droits : pourvu qu'elle conserve quelque chose et que dans cette limite, si

[1] Rivier, *Principes du Droit des gens*, t. I, § 21, p. 380.

[2] Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international public européen et américain*, t. I, § 289, p. 474 ; Calvo, *Le Droit international théorique et pratique*, 5me éd., t. I, § 107, p. 264, parle de même du droit pour les États « de marcher librement vers l'accomplissement de leurs destinées propres ».

étroite qu'elle soit, elle agisse par elle-même et sans immixtion étrangère, on devrait dire qu'elle a conservé son indépendance et que, par suite, le Traité de Saint-Germain et le protocole de 1922 sont respectés. Ainsi, le manquement à ceux-ci n'apparaîtrait que lorsque l'Autriche abandonnerait le dernier droit par elle conservé. C'est manifestement inadmissible. Une telle interprétation serait déraisonnable. Elle réduirait la sauvegarde de l'indépendance de l'Autriche à la seule défense de l'aliéner, de la faire disparaître, oubliant qu'il est également interdit de compromettre directement ou indirectement cette indépendance, d'y porter atteinte, de la menacer. Elle réduirait cette sauvegarde à l'indépendance sans autre qualificatif, alors que les traités visent expressément l'indépendance économique. Elle interdirait seulement la disparition de l'État autrichien, son annexion totale par un autre, alors que le Traité de Saint-Germain, d'après l'interprétation officielle qu'il a reçue, n'interdit pas moins le démembrement [1].

En second lieu, ce que le Traité de Saint-Germain et le protocole de 1922 ont eu en vue, c'est l'*indépendance de l'Autriche*. Ils ont envisagé non la conception théorique de l'indépendance des États, mais l'indépendance de l'Autriche. Le Traité de Saint-Germain a envisagé l'indépendance de l'Autriche telle qu'elle se comportait en 1919. C'est cela qu'il a voulu sauvegarder et maintenir, sauf décision contraire du Conseil de la Société des Nations. Il a voulu maintenir l'ensemble des droits souverains de l'Autriche tels qu'ils existaient en 1919. Il est clair que le but du Traité de Saint-Germain et du protocole de 1922 serait manqué si l'Autriche, tout en restant indépendante pour l'exercice des droits qu'elle conserverait, abandonnait et cédait des droits importants.

Donc, pour apprécier si l'indépendance de l'Autriche telle qu'ont voulu la sauvegarder l'article 88 et le protocole de 1922 reste intacte, il faut considérer non seulement la manière dont seront exercés les droits que l'Autriche conserve, mais encore si elle en abandonne et quels ils sont, bref, envisager les restrictions que le régime projeté par le protocole de 1931 apporterait au contenu de sa compétence.

En procédant à cet examen, il faut toutefois tenir compte de la liberté que conserve l'Autriche de conclure des accords commerciaux. « L'Autriche conserve », dit le Protocole du 4 octobre 1922, « 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. » Ce protocole n'énonce d'ailleurs cette liberté que « sous réserve des dispositions du Traité de Saint-

[1] Déclaration du Conseil suprême du 16 décembre 1919. Voir *supra* p. 107.

Germain » et « étant entendu, toutefois, qu'elle [l'Autriche] 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 ». En conséquence, il faudra déterminer si l'on est encore dans le domaine de la liberté pour l'Autriche de conclure des accords commerciaux, ou si l'acte envisagé empiète sur ce qui est réservé par le Traité de Saint-Germain et le protocole de 1922. Il y a matière à appréciation dans chaque cas d'espèce, et l'autorité compétente pour procéder à cette appréciation est, aux termes de l'article 88, le Conseil de la Société des Nations. En l'espèce, le Conseil a demandé l'avis de la Cour permanente de Justice internationale. Pour établir, en face de chaque cas concret, la distinction entre ce que l'Autriche peut librement faire et ce qui est réservé par les traités précités, il est raisonnable de tenir compte de l'importance des droits auxquels l'Autriche consentirait à renoncer par traité et de la gravité des restrictions qui seraient apportées à ces droits.

C'est dans cet esprit qu'il convient d'envisager les restrictions que le régime projeté par le protocole de 1931 apporterait aux droits de l'Autriche.

* * *

A cet égard, il convient tout d'abord de revenir à l'examen de l'article XI dont il a déjà été parlé à un autre point de vue [1].

Cet article prévoit l'institution d'une commission d'arbitrage qui serait chargée de régler par des décisions obligatoires pour les deux Parties les divergences de vues au sujet de l'interprétation ou de l'application de l'accord. Elle serait chargée également, dit cet article, « 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 cas, les Parties n'ont pas pu tomber d'accord ». Le texte parle ici d'amener un compromis, ce qui paraît évoquer l'idée que la commission ferait dans ces deux cas œuvre de médiation ou de conciliation. Mais le paragraphe suivant énonce que, même ici, les décisions de la commission d'arbitrage seront obligatoires pour les deux Parties. Ainsi, cette commission aura pouvoir de décider touchant l'interprétation et l'application de l'accord, de faire, aux lieu et place des Parties, les arrangements spéciaux dont elles ne seraient pas arrivées à convenir (par exemple touchant le barème de

[1] Voir *supra* p. 126.

répartition visé à l'article VI), et de donner aux lieu et place d'une Partie l'assentiment que celle-ci aurait refusé à la réalisation des intentions de l'autre. Suivant le cas, cette commission aura soit un pouvoir ordinaire d'arbitre consistant à interpréter et appliquer le traité qui aura été conclu entre les deux États, soit un pouvoir plus étendu consistant, en partant des clauses de ce traité, à en développer l'effet par des dispositions complémentaires, ou même à prendre des décisions pour des motifs d'opportunité et de convenance.

Cette commission est appelée « commission d'arbitres ». Néanmoins, si l'on considère la seconde partie de ses attributions, on voit que ce qu'a dit la Cour dans son Avis n° 12 à propos de l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne, s'y applique exactement.

> « Si l'on prend le mot « arbitrage » dans un sens large, caractérisé tout simplement par la force obligatoire de la déclaration de volonté faite par un tiers auquel les intéressés se sont remis, on peut bien dire que la décision dont il s'agit est une sentence arbitrale.
>
> Cette qualification, par contre, ne serait justifiée si l'on se référait à une notion courante et plus restreinte de l'arbitrage, celle qui a « pour objet le règlement des litiges « entre les États par des *juges* de leur choix et *sur la base* « *du respect du droit* » (Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 18 octobre 1907, article 37). Il apparaît, en effet, que, d'après les arguments présentés au Conseil de part et d'autre, le règlement du litige dont il s'agit dépendrait de considérations qui, du moins pour la plupart, ne sont pas d'ordre juridique [1]. »

Quoi qu'il en soit, on est ici en présence de dispositions qui tendent à confier à une commission d'arbitrage le règlement des différends pouvant survenir entre l'Allemagne et l'Autriche au sujet de l'union douanière qui serait établie entre elles. L'obligation serait contractée de déférer ces différends à la décision de la commission.

Or, la Cour a, à l'occasion, fait appel à « la règle générale d'après laquelle les États sont libres de soumettre ou de ne pas soumettre leurs différends à la Cour [2]. » Cette règle vaut également pour la soumission des différends à l'arbitrage ou à telle autre procédure déterminée de règlement. Il paraît conforme à la jurisprudence de la Cour d'y voir une conséquence du principe de l'indépendance des États.

On est ainsi conduit à constater qu'en souscrivant à une telle disposition, l'Autriche restreindrait son indépendance dont, aux termes du Traité de Saint-Germain et du protocole de

[1] Avis n° 12, p. 26.
[2] Arrêt n° 2, p. 17.

1922, elle ne peut disposer. Toutefois, il est juste de tenir aussi compte tant du droit que l'Autriche conserve de conclure des traités que du fait que, dans l'état actuel du droit international, la clause d'arbitrage proprement dit, c'est-à-dire chargeant des arbitres de trancher un litige par l'application des règles du droit, est devenue très fréquente. Au contraire, il est très exceptionnel que l'on charge, par avance, des arbitres de compléter un traité, de substituer leur décision à un arrangement qui n'a pu être conclu, de donner un assentiment tenant lieu de celui qu'un État refuse, le tout pour des motifs d'opportunité et de convenance. On est, en conséquence, conduit à penser qu'en tant qu'il donnerait à la commission d'arbitrage ces derniers pouvoirs, qui, par leur nature, sont des pouvoirs politiques, l'accord qui interviendrait entre l'Allemagne et l'Autriche sur la base de l'article XI du protocole de 1931 compromettrait l'indépendance de l'Autriche. Il peut être, pour l'Autriche, opportun de souscrire un engagement de ce genre, mais, d'après les traités qui la régissent, elle ne peut le faire qu'avec le consentement du Conseil de la Société des Nations.

* * *

La disposition finale du protocole de 1931 doit aussi être relevée.

L'article XII de ce protocole prescrit que l'accord douanier à conclure entre l'Allemagne et l'Autriche pourra être dénoncé dans des conditions de délai qu'il spécifie. Il ajoute, dans sa disposition finale, que « la dénonciation ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'une loi du pays dont elle émanera ».

La Constitution autrichienne charge le président de la Fédération de représenter la République à l'extérieur (art. 65) ; elle détermine dans quelle mesure le Conseil national et le Conseil fédéral participent à l'exercice du pouvoir exécutif. La Constitution leur donne bien un rôle dans la conclusion de certains traités (art. 50), mais elle ne leur en confère aucun pour leur dénonciation : celle-ci est de la compétence exclusive du pouvoir exécutif. Enfin, exigeant une loi pour la dénonciation, l'article XII du protocole ouvre la possibilité d'un referendum (art. 43), alors que la Constitution ne prévoit pas l'intervention directe du peuple pour les traités.

L'article XII rend ainsi plus difficile l'exercice par l'Autriche du droit de dénonciation. En l'adoptant, l'Autriche sort de sa pratique normale ; elle appelle à intervenir dans la dénonciation de l'union douanière des organes (le Conseil national, le Conseil fédéral et le peuple) qui, selon la Constitution, n'interviennent pas dans la dénonciation des traités : elle ouvre ainsi la porte à l'intervention de considérations étrangères aux avantages ou inconvénients que peut présenter le maintien de

l'union douanière. En même temps, l'Autriche limite par là le pouvoir qu'elle avait d'agencer à son gré sa Constitution.

* * *

Enfin et surtout, pour déterminer dans quelle mesure le régime envisagé limiterait les droits de l'Autriche tels qu'ils existaient auparavant et, par là, compromettrait son indépendance, il faut envisager ce régime dans son ensemble.

Une union douanière serait créée. Il y aurait, dans les deux pays, même loi douanière et même tarif douanier, et l'Autriche[1] ne pourrait modifier ceux-ci, pendant la durée de l'accord, qu'en vertu d'une entente avec l'Allemagne (art. II). L'Autriche ne pourrait percevoir de droits de douane sur les produits allemands, ni de droits de sortie sur les marchandises pénétrant en Allemagne (art. III). Sa ligne douanière à sa frontière allemande disparaîtrait. Elle devrait accepter, en matière fiscale, des obligations dont le principe seul est posé, mais sur la nature desquelles aucune précision n'est apportée (art. IV). Elle ne pourrait établir vis-à-vis de l'Allemagne des prohibitions d'importation, d'exportation ou de transit (art. VII). Son droit de conclure des traités de commerce avec de tierces Puissances serait limité par l'obligation où elle se trouverait de ne pas léser par là les intérêts allemands en contradiction avec le texte et le but de l'accord (art. IX). Elle serait, d'autre part, tenue de prendre en temps utile les mesures nécessaires pour mettre ses traités antérieurs avec des États tiers en harmonie avec le nouvel accord austro-allemand, ce qui peut la conduire jusqu'à l'obligation de dénoncer les traités conclus avec les États qui n'accepteraient pas cette transformation (art. X). Elle serait tenue enfin d'accepter, dans un cercle d'attributions très étendu, les décisions d'une commission d'arbitrage que l'on déclare entièrement paritaire mais qui statue à la majorité simple (art. XI).

Voilà une union douanière qui, dans son contenu, sous réserve des dispositions transitoires permises par l'article III mais dont la portée reste incertaine, est aussi complète que possible. Pas de droits de douane entre les deux États, pas de ligne douanière entre eux, identité de tarifs, identité de loi douanière, une caisse commune avec répartition du produit des droits, union fiscale dans quelque mesure. Seule la forme juridique de cette union pourrait être plus poussée : il n'y a pas de parlement douanier commun ni de soumission d'un pays aux autorités de l'autre ; il y a tout de même une commission

[1] Les dispositions prévues comme devant entrer dans l'accord ont bien un caractère de réciprocité, mais, comme il s'agit seulement de déterminer si l'indépendance de l'Autriche serait par là compromise, il y a lieu d'envisager seulement l'effet qu'aurait cet accord vis-à-vis de l'Autriche.

dite d'arbitrage, que l'article XI investit de pouvoirs singulièrement étendus. Sur le terrain économique et commercial, l'union douanière est aussi complète que possible[1].

Cette union douanière pourra bien, en droit, être dénoncée. Mais, d'une part, cette dénonciation ne sera, en principe, possible qu'après une durée d'application de trois ans. En outre, dans le dessein évident d'entraver cette dénonciation, il est prévu que celle-ci ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Enfin, cette dénonciation après une période d'application d'au moins trois ans ne se conçoit guère. On ne sort pas d'une union douanière avec la même facilité qu'on dénonce un traité de commerce. Il est inconcevable que l'Allemagne et l'Autriche entrent dans cette union douanière sans la pensée que celle-ci doit être maintenue.

Par là, l'Autriche se lie d'une façon durable, on pourrait presque dire définitive, à une certaine politique douanière vis-à-vis de l'Allemagne, politique d'union qui, une fois adoptée, n'est plus susceptible que de modalités secondaires : on ne discutera plus sur des tarifs plus ou moins élevés applicables dans les rapports des deux pays ; ils sont supprimés. En même temps, par l'union qu'elle établit avec l'Allemagne, elle oriente sa politique douanière vis-à-vis des autres pays : les traités qu'elle passera avec ceux-ci ne pourront qu'être analogues, sinon identiques, à ceux que passera l'Allemagne.

En entrant ainsi en union douanière avec l'Allemagne, l'Autriche fera un acte de politique économique extrêmement grave : elle épuisera, ou à peu près, son droit de fixer sa politique douanière ; désormais, les décisions de politique douanière qu'elle aura à prendre ne pourront porter que sur des points secondaires, des détails d'application. Désormais, l'Autriche n'aura plus de politique douanière propre, indépendante ; sa politique douanière sera liée à celle de l'Allemagne. M. Curtius a dit très exactement le 31 mars, devant le Conseil d'Empire : « Évidemment, le projet tend à une union douanière, à l'identité de la politique douanière et commerciale à l'extérieur. »

Or, le droit de régler son régime économique et ses tarifs douaniers est un des aspects les plus importants de l'indépendance d'un État. Il est impliqué dans le droit qu'a l'État de régler ses affaires intérieures et de conclure des traités. Ce droit est d'une telle importance que lorsque, à propos de l'article 15, § 8, du Pacte de la Société des Nations, on a cherché à préciser quelles sont « les questions que le droit international laisse à la compétence exclusive » de l'État intéressé, on n'a jamais manqué de citer, en bonne place, le régime douanier. Il

[1] Il n'y a pas lieu de s'arrêter à la possibilité de droits intérieurs que l'article 3, § 2, autorise : ils auraient un caractère transitoire ; or, c'est le régime lui-même et ses suites qu'il faut envisager pour apprécier s'il est de nature à compromettre l'indépendance de l'Autriche.

est bien connu que cette disposition procède, historiquement, de préoccupations américaines et que celles-ci tendaient à soustraire les questions de politique douanière à l'examen du Conseil de la Société des Nations : c'est ce qu'avaient réclamé des hommes comme MM. Taft, Lodge, Lowell et Hughes. Au cours de ses délibérations sur le Traité de Versailles, le Sénat américain vota une résolution qui déclarait réservées à la compétence des États-Unis les questions se rapportant aux tarifs douaniers et au commerce [1]. Un des plus récents commentateurs écrit : « La question des tarifs douaniers est généralement considérée comme appartenant aux affaires internes [2]. » Enfin, se plaçant sur un terrain différent, en dehors de l'interprétation de l'article 15, § 8, du Pacte, M. Kellogg, posant la question de savoir ce qu'est une question politique, a répondu : « C'est une question qui ressortit exclusivement à la compétence d'un État souverain. L'établissement de tarifs, la réglementation de l'immigration, l'imposition de taxes et, en un mot, tout exercice du pouvoir de gouverner nécessairement inhérent à un État souverain, impliquent des questions de cette nature [3]. »

Dès qu'elle sera entrée dans l'union douanière projetée, l'Autriche ne sera plus libre d'exercer son droit essentiel de fixer sa législation et son tarif douanier, ainsi que sa législation fiscale, et de conclure des traités de commerce. Par là son indépendance économique sera gravement compromise.

Si l'on considère la conclusion des traités avec des États tiers, on trouve sans doute que l'article IX maintient le droit des deux États : « Chacun des deux Gouvernements conservera en principe (*grundsätzlich*) le droit de conclure, pour son compte, des traités de commerce avec des États tiers. » M. Schober, devant le Conseil de la Société des Nations, a repris presque textuellement cette formule, en supprimant toutefois l'expression : en principe. Il a ajouté ce commentaire : « Le Gouvernement autrichien ne sera pas empêché de négocier, en toute indépendance, des traités de commerce. Les négociations ne seraient menées en commun avec l'Allemagne que si le Gouvernement autrichien, lui aussi, les jugeait opportunes dans des cas particuliers [4]. »

---

[1] Rousseau, *La compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux*, pp. 167 et suiv. et 216. — Philipps, *Le rôle du Conseil de la Société des Nations dans le règlement pacifique des différends internationaux*, pp. 77-78.

[2] Tachi, *La Souveraineté et l'Indépendance de l'État et les questions intérieures en Droit international*, Paris, 1930, p. 88.

[3] Observations de M. Kellogg à la suite de l'ordonnance rendue par la Cour le 6 décembre 1930. *Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, Série A, n° 24, p. 41.

[4] Séance du 18 mai 1930. P. 14.

En principe, le droit de traiter isolément subsistera. Mais, une fois constituée une union douanière aussi complète au point de vue économique, ce droit ne pourra plus être exercé : il ne constituera plus qu'une forme sans substance. Sur quoi pourrait négocier l'Autriche d'une manière isolée puisqu'elle ne pourra modifier seule son tarif, sa loi douanière et ses règlements douaniers ? Et l'on peut rappeler l'observation que faisait, en 1928, M. Pilotti devant les auditeurs de l'Académie de Droit international, à propos des unions douanières et des divers types d'organisation qu'elles peuvent comporter : « Les traités de commerce peuvent aisément être stipulés par les États membres ensemble ou par l'un d'eux agissant pour son compte et comme mandataire des autres. Mais une union douanière n'est pas concevable sans que les négociations du groupe soient menées par des organes diplomatiques ou administratifs agissant pour le compte du groupe tout entier [1]. »

Aussi bien, le texte même du protocole de 1931 fait apparaître ce que vaudra en réalité le maintien, en principe, du droit de traiter.

S'agit-il de traiter avec un État tiers en vue de le faire entrer dans l'union douanière comme l'intention en est énoncée en bonne place ? Ce texte (art. I, § 2) paraît bien prévoir que cela se fera par une négociation à laquelle participeront les deux Gouvernements, et il serait inconcevable que cette entrée dans l'union fût admise par l'un et repoussée par l'autre.

S'agit-il de ses traités antérieurs avec des États tiers ? L'Autriche ne sera pas libre de les maintenir tels quels : elle devra les mettre en concordance avec le contenu et le but du traité établissant l'union douanière (art. X).

S'agit-il de traités nouveaux ? L'Autriche devra « prendre soin que les intérêts de l'autre Partie [l'Allemagne] ne soient pas lésés » par ces traités « en contradiction avec le texte et le but » de l'union douanière.

Et cela s'accompagne de sanctions. Si, en effet, cette autre Partie se plaint que, lors de la revision des traités anciens ou de la négociation de traités nouveaux, il n'a pas été suffisamment tenu compte de ses intérêts, de l'esprit ou de l'objet de l'union douanière, il lui appartient de recourir, pour faire trancher le débat, à une autorité supérieure, dont les décisions s'imposent aux deux Parties, limitant indiscutablement leur indépendance en matière de négociation et conclusion de conventions commerciales. En effet, d'après l'article XI, si des « divergences de vues » s'élèvent entre les deux Parties au sujet de l'interprétation et de l'application de l'accord, le différend sera soumis à une « commission » dite d'arbitrage, qui statuera à la majorité.

[1] Pilotti, *Les Unions d'États*. Recueil des Cours de l'Académie de Droit international, 1928, IV, pp. 463-464.

Et de même, cette commission est compétente et a le même pouvoir de décision dans les cas où, « aux termes de l'accord, la réalisation des intentions de l'une des Parties dépend de l'assentiment de l'autre, si, dans ces cas, les Parties n'ont pas pu tomber d'accord ».

Si donc une divergence se produit entre l'Allemagne et l'Autriche concernant l'opportunité d'une réduction de droits à consentir à une tierce Puissance, elle sera tranchée par cette commission.

Ainsi, le droit de traiter, théoriquement maintenu en principe à l'Autriche, lui sera, en pratique, retiré pour ce qui concerne les matières commerciales et douanières. Elle le conservera en la forme, mais sans aucune liberté quant à son exercice. Elle n'agira plus seule et librement, mais avec le concours indispensable de l'Allemagne et, en cas de désaccord avec celle-ci, sous l'autorité de la commission prévue à l'article XI.

Or, le droit de traiter est un de ceux que les auteurs ne manquent pas de rattacher à l'indépendance de l'État. Le droit de traiter est, selon la terminologie des vieux auteurs, une des « marques de souveraineté » ; selon une terminologie plus moderne, on dira que la faculté de contracter des engagements internationaux est un attribut de la souveraineté de l'État.

Il apparaît, par suite, qu'en tant qu'elle limiterait ainsi gravement le droit de traiter de l'Autriche, l'union douanière porterait atteinte à l'indépendance de celle-ci.

Au surplus, de quelque manière que l'Autriche mette en action sa politique économique, qu'il s'agisse pour elle de conclure des traités, de faire ou de modifier la loi douanière ou les tarifs douaniers ou qu'il s'agisse de pourvoir à leur application, elle ne sera plus en droit de se préoccuper seulement de ses intérêts ; elle devra aussi tenir compte des intérêts de l'Allemagne. Et par là se marque encore pour elle une position de dépendance.

* * *

Sans doute, l'engagement que prendrait ainsi l'Autriche ne serait pas définitif en ce sens que l'accord envisagé doit réserver à chaque Partie la faculté de mettre fin à l'union douanière par une dénonciation dont l'article XII pose le principe et règle les modalités. L'Autriche aurait donc le moyen de recouvrer ce qu'elle aurait aliéné de son indépendance. Mais cette constatation n'est pas de nature à infirmer ce qui a été dit jusqu'ici.

En effet et en premier lieu, pour juger le régime qu'on s'est proposé d'instituer, pour apprécier s'il est compatible ou non avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et le

protocole de 1922, il faut se placer dans l'hypothèse où il existe, et non dans celle où il disparaîtrait par l'effet d'une dénonciation : ses auteurs ont voulu son existence, non sa disparition.

En second lieu, il est permis de douter que l'Autriche, à la fin d'une première période de trois ans, et à plus forte raison après une expérience plus prolongée, soit dans une situation lui permettant d'user du droit théorique qui lui sera reconnu. L'établissement de l'union douanière n'aura pas pu se faire sans trouble économique, sa disparition entraînerait d'autres difficultés de même ordre. Une union douanière n'est pas un régime que l'on puisse facilement abandonner : elle a une sorte de vocation à la perpétuité. Cela résulte de la nature des choses, et l'histoire le confirme.

En troisième lieu, s'il est exact, comme on croit l'avoir établi ci-dessus, que l'union envisagée compromettrait l'indépendance de l'Autriche, ce danger ne saurait disparaître parce que l'Autriche aurait la faculté de reprendre sa liberté : après la dénonciation, l'indépendance de l'Autriche ne serait peut-être plus en péril, mais jusque là elle l'aurait été. On peut même craindre que, cette indépendance étant compromise, le droit de dénonciation ne soit illusoire, quant à la possibilité pratique de l'exercer.

Enfin, si l'argument tiré de la faculté de dénonciation suffisait à prouver que l'union douanière envisagée est compatible avec les stipulations précitées touchant l'indépendance de l'Autriche, il prouverait également qu'une union douanière même avec un parlement douanier commun, même conférant à l'Allemagne le pouvoir de décider seule sur les affaires douanières communes, qu'une union politique si étroite soit-elle dans laquelle l'Autriche entrerait, qu'une annexion politique même, pourvu que dans ce cas fût réservée à l'Autriche la faculté de dénonciation, laisserait subsister l'indépendance de l'Autriche dans la mesure voulue par le Traité de Saint-Germain et le protocole de 1922. C'est manifestement inadmissible, et cela montre qu'il n'est pas possible de trouver dans la faculté de dénonciation l'élément capable de rendre l'union douanière projetée compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et le protocole de 1922, alors que, par son contenu, elle ne l'est pas.

Or, si une union douanière aussi complète au point de vue économique que celle envisagée par le protocole de 1931 n'était pas considérée comme de nature à compromettre l'indépendance économique de l'Autriche, à y porter atteinte ou à la menacer, on ne voit pas ce qui, dans l'ordre des accords commerciaux, pourrait avoir cet effet : le protocole de 1922 serait ainsi, sur les points ici considérés, dénué de

sens. Il est impossible, parce que contraire aux règles les moins contestées d'interprétation, d'admettre ce résultat.

IV.

L'INDÉPENDANCE DE L'AUTRICHE ENVISAGÉE SOUS L'ASPECT DES RÉALITÉS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES.

L'indépendance de l'Autriche a été jusqu'ici envisagée sous ses aspects juridiques. Mais l'indépendance n'est pas seulement une notion juridique, c'est aussi une notion politique et économique. Lorsqu'un État reconnaît l'indépendance d'un nouvel État, il prend en considération certains éléments politiques ; il en résultera ensuite des conséquences juridiques. L'indépendance, sous son aspect politique, consiste essentiellement dans le fait par un État d'avoir son existence propre et de n'être vis-à-vis d'aucun autre dans un état de dépendance. Ici l'on considère les réalités, la situation de fait. Il se peut qu'un État, en droit pleinement souverain, soit cependant vis-à-vis d'un autre dans une situation de dépendance, dans une situation ne lui permettant plus d'exercer librement son autonomie.

Lorsque le Traité de Saint-Germain et le protocole de 1922 visent, en vue de la sauvegarder, l'indépendance de l'Autriche, ils ne la considèrent pas seulement sous les aspects juridiques précédemment examinés, mais aussi sous l'aspect politique et réaliste dont il est question en ce moment. C'est l'indépendance de l'Autriche telle qu'elle existe qu'ils entendent sauvegarder, en la défendant tant contre des restrictions juridiques que contre des empiétements ou atteintes d'ordre politique ou économique.

En effet, le Traité de Saint-Germain est un traité politique : les réalités politiques sont l'objet de ses préoccupations plus immédiatement que les formes juridiques. Les termes mêmes qu'il emploie font apparaître ces préoccupations. La souplesse d'une expression comme celle de « compromettre l'indépendance » montre qu'on entend se placer dans l'ordre des réalités politiques : une indépendance encore intacte en droit peut être déjà mise en danger en fait, compromise. Des expressions aussi souples, donc conçues dans le même esprit, se retrouvent dans le protocole de 1922 lorsqu'il parle d'indépendance économique, de porter atteinte à celle-ci ou de la menacer. De même, lorsque l'article 88 du Traité de Saint-Germain, se conformant à l'interprétation du Traité de Versailles donnée par la déclaration du 22 septembre 1919, considère comme de nature à compromettre l'indépendance de l'Autriche le fait, par elle, de participer aux affaires d'une autre Puissance, il

entend prévenir par là une politique qui, créant une solidarité trop étroite entre l'Autriche et une autre Puissance, risquerait de mettre celle-ci sous une influence d'où résulterait pour elle, en fait, une situation de dépendance.

Ce qu'a entendu faire l'article 88 du Traité de Saint-Germain et ce qu'a confirmé le protocole de 1922, d'autres traités l'ont fait pour d'autres États en stipulant des promesses ou garanties d'indépendance. Or, ces stipulations conventionnelles, en tant qu'elles ont été précisées, tendent à assurer non seulement qu'en droit l'État qu'elles visent continuera à exister comme État indépendant, mais encore qu'il restera en situation de conserver une vie politique réellement indépendante. La déclaration du 20 novembre 1815, que Nys[1] signale comme définissant nettement le sens du mot « indépendance », énonce la déclaration des Puissances « que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son *indépendance de toute influence étrangère* sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière »[2].

De même, l'article 4 des préliminaires de paix signés entre la France et la Grande-Bretagne le 1er octobre 1801 dispose au sujet de Malte : « Pour assurer l'indépendance absolue de cette île de l'une ou de l'autre des Parties contractantes, elle sera mise sous la garantie et la protection d'une Puissance tierce, qui sera désignée par le traité définitif[3]. » La portée de cette clause a été précisée par cette observation présentée par lord Hawkesbury dans la négociation : « Sa Majesté fait un trop grand sacrifice en renonçant à Malte pour ne pas prendre toutes les précautions en son pouvoir pour empêcher que cette possession importante ne se trouve *sous l'influence éventuelle du Gouvernement français*[4]. » Sous l'empire de cette préoccupation, lors de la négociation du Traité d'Amiens, le plénipotentiaire anglais, lord Cornwallis, ne voulut point accepter la garantie du roi de Naples ; cette garantie lui paraissait illusoire en raison de la situation de celui-ci vis-à-vis de la France[5].

On peut aussi mentionner que la clause relative au respect de l'indépendance de l'Empire ottoman (art. 7) est suivie immédiatement, dans le Traité de Paris du 30 mars 1856[6],

---

[1] Nys, *Le Droit international*, 2me éd., t. I, p. 392.

[2] Descamps et Renault, *Recueil international des Traités du* XIXme *siècle*, I, p. 542.

[3] De Clercq, *Recueil des Traités de la France*, t. I, p. 464.

[4] *Pièces officielles relatives aux préliminaires de Londres et au Traité d'Amiens*, Paris, an XI, p. 146.

[5] Joseph Bonaparte à Talleyrand, 29 décembre 1801. Du Casse, *Histoire des négociations diplomatiques relatives aux Traités de Mortfontaine, de Lunéville et d'Amiens*, t. III, p. 89.

[6] Basdevant, *Traités et Conventions en vigueur entre la France et les Puissances étrangères*, t. III, p. 696.

par l'article sur la médiation collective en cas de dissentiment grave entre la Sublime-Porte et une Puissance signataire, disposition qui a pour but de mettre obstacle à ce que la Turquie ne tombe sous la dépendance ou l'influence exclusive d'une Puissance : et telle a été la politique des Puissances en Orient au cours du XIXme siècle.

Le Traité du 2 novembre 1907[1] annonce dans son préambule le désir des Puissances signataires d'assurer à la Norvège son indépendance et son intégrité territoriale : le dispositif du traité n'énonce que l'obligation de la Norvège de ne céder aucune partie de son territoire, et celle des autres Puissances de respecter l'intégrité de la Norvège. Cela montre que dans la pensée des États signataires le maintien de l'indépendance d'un État implique le maintien de cet État dans une situation lui permettant de conserver une vie politique réellement indépendante.

La même pensée se retrouve lorsque, le 16 décembre 1919, les Puissances alliées et associées, invoquant l'article 88 du Traité de Saint-Germain, déclarèrent qu'elles s'opposeraient « à toute tentative de nature à porter atteinte à l'intégrité du territoire autrichien ». Cette résolution fut prise à la suite d'une démarche du chancelier d'Autriche, qui avait signalé certaines agitations séparatistes comme menaçant « la vitalité du nouvel État » et fait appel à l'appui des Puissances « pour sauvegarder la validité du Traité de Saint-Germain, dans toutes ses clauses »[2]. Et de même, encore à propos d'une question concernant l'intégrité territoriale, M. Eichhoff, ministre d'Autriche à Paris, écrivait, le 16 octobre 1920, à M. Jules Cambon, président de la Conférence des Ambassadeurs : « Les Puissances qui disposent de notre destin et qui, par ailleurs, nous imposent le devoir de mener une existence indépendante.... »

Tout cela confirme qu'en assurant le maintien de l'indépendance de l'Autriche, le Traité de Saint-Germain et le protocole de 1922 envisagent les réalités politiques et entendent prescrire que l'Autriche ne devra pas tomber dans un état de dépendance ni perdre les éléments essentiels à sa vie politique et économique distincte.

* * *

Il faut en conséquence rechercher si l'union douanière envisagée est de nature à entraîner les conséquences que ces traités ont voulu éviter.

---

[1] Basdevant, *Traités et Conventions en vigueur entre la France et les Puissances étrangères*, t. IV, p. 667.

[2] Voir *supra* p. 107.

Ce serait là une union douanière entre deux États d'une importance économique très inégale. L'Allemagne compte 64.000.000 d'habitants, avec une densité moyenne de 134,25 habitants par kilomètre carré. L'Autriche compte 6.500.000 habitants, avec une densité moyenne de 77,94 habitants par kilomètre carré.

Dans la plupart des branches, l'industrie a atteint en Allemagne un degré de développement technique supérieur à celui qu'elle a atteint en Autriche.

Plusieurs établissements bancaires d'Autriche sont contrôlés par des banques allemandes. Les capitalistes allemands ont pris dans les industries autrichiennes des participations dont l'importance actuelle semble être d'environ 300.000.000 de Reichsmarks. On constate des participations allemandes dans 10 firmes (sur 26) de l'industrie électrique, dans 14 firmes (sur 26) de l'industrie métallurgique, dans 8 firmes (sur 55) de l'industrie chimique. L'influence allemande s'exerce aussi sur l'exploitation technique et commerciale des entreprises.

Ces faits entraîneront fatalement cette conséquence que, si l'union douanière est constituée, elle ne pourra pas se maintenir sur le pied d'égalité : l'Autriche y aura une situation subordonnée. On ne manquera pas de voir se vérifier la parole de Metternich que « les États ne conservent leur indépendance qu'autant qu'ils évitent des rapports trop étroits avec des Puissances supérieures à eux ».

Il n'y a pas lieu de se demander si l'union douanière projetée produirait, soit en général pour l'économie européenne, soit pour l'Autriche, des effets heureux ou non. Mais il faut rechercher si elle ne risque pas de compromettre l'indépendance économique de l'Autriche soit en entraînant la ruine d'industries essentielles à l'Autriche, soit en faisant tomber celles-ci sous contrôle allemand.

Comme élément de fait à considérer à cet égard, on doit relever tout d'abord que la protection douanière pour les produits agricoles est moins élevée en Autriche qu'en Allemagne. Il est à prévoir que, dans l'union, la protection douanière pour ces produits se modèlera sur ce qu'elle est actuellement en Allemagne, ce qui entraînera une élévation du coût de la vie, et, par suite, des salaires plaçant l'industrie autrichienne dans une situation plus difficile [1] soit pour lutter

[1] Actuellement, l'industrie autrichienne tire avantage de ce que le coût de la vie est moins élevé en Autriche qu'en Allemagne. La revue allemande *Wirtschaft und Statistik*, 1931, n. 6, p. 233, donne les indications suivantes :

NOMBRES INDEX (ALIMENTATION).

	1914.	1928.	1929.	1930.
Allemagne	100	152	153	143
Autriche	100	119	122	118

contre la concurrence allemande au sein de l'union, soit pour exporter à l'étranger. Il faut, en outre, remarquer que par l'abaissement de ses droits, surtout en ce qui concerne la viande, l'Autriche a pu obtenir dans les pays danubiens et en Pologne des tarifs douaniers de nature à favoriser ses exportations de produits manufacturés : par l'union douanière, l'Autriche perdra la libre disposition de ce moyen de protection pour son industrie. Or, l'exportation de sa production industrielle présente pour l'Autriche une très grande importance : elle s'élève à 35 % de cette production. Il est à remarquer enfin que la protection douanière accordée à l'industrie autrichienne est plus élevée que celle accordée à l'industrie allemande[1] : cette protection est nécessaire à l'industrie autrichienne parce que celle-ci travaille dans des conditions plus difficiles tenant au manque de matières premières et à l'éloignement des ports maritimes. Or, par l'union douanière, l'industrie autrichienne perdra toute protection à l'égard de l'industrie allemande, qui, en général, arrive à produire à des prix nettement inférieurs : elle ne pourra, d'autre part, guère compter que les tarifs autrichiens, plus élevés, soient étendus à l'union entière, et si celle-ci prend, au contraire, pour base les tarifs allemands, la protection de l'industrie autrichienne vis-à-vis de la concurrence étrangère s'en trouvera diminuée.

Si l'on cherche à envisager le sort que l'union douanière semble devoir réserver à certaines industries autrichiennes particulièrement importantes, on peut se référer à un témoignage non suspect, celui de M. Streeruwitz, ancien chancelier de la Confédération. Il a écrit, dans un ouvrage consacré

---

[1] Voici, d'après les tarifs exprimés en francs français, quelques éléments de comparaison :

		ALLEMAGNE.	AUTRICHE.
Locomotives		66	151 00
Bicyclettes		1.800	2.080 00
Dynamos	minimum	42	124 80
»	maximum	481	624 00
Appareils de cinéma		540	1.040 00
Pièces pour constructions en fer		48	93 60
Articles en tôle	minimum	36	72 08
» » »	maximum	54	124 80
Rails		15	23 40
Papier d'emballage		18	46 80
Papier photographique		180	390 00
Linge en papier		120	338 00
Sacs d'emballage en papier		150	208 00
Bonneterie de coton en pièces		720	1.144 00
Bas et chaussettes		600	1.040 00
Bonneterie de laine en pièces		900	1.248 00
Bas et chaussettes		1.140	2.600 00

à l'*Anschluss* [1] : « Le fait que la nouvelle Autriche est séparée des grands gisements charbonniers place l'industrie autrichienne des mines dans une forte dépendance vis-à-vis de l'étranger, dépendance qui pourrait provoquer une crise dans le cas où viendraient à diminuer nos possibilités d'approvisionnement en dehors de l'Allemagne.... Parmi les industries qui peuvent envisager l'union avec inquiétude, il faut compter l'industrie des machines et des métaux, la plus importante des industries autrichiennes et la plus considérable d'après le nombre des ouvriers. Une union douanière totale, qui ne serait pas précédée d'une préparation de plusieurs années, ou qui ne maintiendrait pas, pendant un temps assez long, une barrière douanière entre les deux pays, ne pourrait pas être supportée par l'Autriche, parce que l'Allemagne, avec sa production très développée et spécialisée, qu'encourage une forte demande, pourrait faire une concurrence ruineuse. Mais nous pensons qu'une transition excluant des sacrifices inutiles pourrait être trouvée, d'une part grâce à la limitation nécessaire, et déjà commencée, de la production autrichienne, d'autre part grâce à une rationalisation menée de concert.... Il est particulièrement difficile de porter un jugement sur les effets qu'aurait l'*Anschluss* sur la grande industrie électro-technique en Autriche. Il s'agit, dans ce cas, de protéger des capitaux importants, qui ont été investis, et de maintenir des possibilités de travail pour un grand nombre d'ouvriers qualifiés, dont l'activité pourrait difficilement s'exercer ailleurs, en cas de fusionnement. Dans ce cas, on devrait assurer la conservation des industries autrichiennes : ce qui semble possible sur la base des liens, déjà existants, entre l'industrie allemande et autrichienne. En ce qui concerne les matériaux de construction, on peut supposer, étant donné le petit nombre de produits en cause, que des accords de contingentement ne rencontreraient pas d'obstacles insurmontables, en tant que les prix élevés de transport n'auraient pas déjà créé une répartition régionale.... Des mesures particulières devraient être adoptées toutefois pendant un certain temps en vue de protéger l'industrie sucrière de l'Autriche, dont la création a nécessité de grands sacrifices. Les fabriques autrichiennes d'huile, de graisses alimentaires et de margarine se trouvent dans une situation inférieure, par rapport à la concurrence allemande, en ce qui concerne les conditions de transport de leurs matières premières. Mais l'organisation internationale de ces industries a fait de tels progrès que des solutions satisfaisantes pourraient être envi-

[1] Friedrich F. G. Kleinwaechter et Heintz von Paller, *Die Anschlussfrage in ihrer kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Bedeutung*, 1930, pp. 356 et suiv.

sagées. L'industrie chimique a progressé déjà plus que toute autre dans la voie de la concentration et de la pénétration internationale en Europe. L'influence allemande dans les branches importantes de cette industrie en Autriche est aujourd'hui indiscutable ; le terrain semble suffisamment préparé pour une fusion éventuelle.... L'importance de l'exportation de bois d'Autriche s'est manifestée par la place qu'elle occupe dans la totalité des exportations de ce pays : en 1927, elle en a constitué plus d'un huitième, compensant de ce fait toute son importation de charbons, de minerais et de coton, ou quatre cinquièmes de ses importations de céréales. Étant donné ces chiffres, le désir des scieries bavaroises de voir se réduire la concurrence autrichienne ne peut être discuté. On pourrait trouver une issue rationnelle dans le renforcement de la participation du capital allemand à l'exploitation des bois alpestres, intéressant également les États non allemands, ainsi qu'aux industries transformatrices du bois. »

Ce témoignage suffit à montrer les dangers que présenterait l'union douanière pour le maintien de certaines industries essentielles [1]. En outre, ce qui est préconisé pour sauver ces industries menacées, c'est, à côté du maintien de droits de douane entre les deux pays [2], c'est-à-dire du renoncement partiel à l'union douanière, la rationalisation concertée entre les deux pays et une participation importante des capitaux allemands à l'industrie autrichienne, remèdes qui placeraient, par une autre voie, l'économie autrichienne sous contrôle allemand, entraînant ainsi une nouvelle atteinte à l'indépendance économique de l'Autriche.

* * *

La réalité de ce danger se confirme si l'on examine le développement du régime commercial entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie de 1902 à 1913. Ayant procédé à cet examen, M. Erich Pistor, secrétaire de la Chambre de commerce de Vienne, énonce les constatations suivantes [3]. De 1902 à 1913, le commerce entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie passe de 1.596.000.000 de couronnes à 2.540.000.000 de couronnes, soit une augmentation de 59 %. Durant cette période de onze ans, l'exportation austro-hongroise en Allemagne a

---

[1] En dehors des industries ci-dessus mentionnées, d'autres seraient aussi, semble-t-il, sérieusement menacées par l'union douanière.

[2] Le fait que l'industrie autrichienne réclame le maintien de droits intermédiaires (*Zwischenzölle*), que le protocole de 1931 prévoit expressément, montre bien que cette industrie se sent menacée.

[3] Erich Pistor, *Die Volkswirtschaft Österreich-Ungarns und die Verständigung mit Deutschland*, Berlin, 1915, pp. 123 et suiv.

peu varié, restant proche de 1.000.000.000 à 1.100.000.000 ; au contraire, l'importation allemande en Autriche-Hongrie augmente de 695 à 1.397 millions ; elle fait plus que doubler. M. Erich Pistor remarque précisément que la date de l'entrée en vigueur du traité de commerce de 1906 apparaît comme ayant été décisive. Dans l'espoir d'augmenter ses exportations agricoles vers l'Allemagne et la Suisse, l'Autriche-Hongrie avait consenti à abaisser la barrière douanière qui défendait son industrie. Le résultat fut que l'excédent créditeur de la balance commerciale de l'Autriche-Hongrie dans ses rapports avec l'Allemagne, qui jusque là était constant, diminue aussitôt de moitié pour faire place, en 1908, à un déficit désormais permanent [1]. M. Pistor ajoute cette constatation que les produits agricoles et forestiers et ceux provenant des mines, c'est-à-dire les matières premières et les produits demi-ouvrés, constituaient plus de la moitié de toute l'exportation de l'Autriche-Hongrie, qui ainsi fournissait de la matière à l'industrie allemande au lieu de la transformer elle-même ; les importations allemandes, pour plus des trois quarts, étaient constituées par des articles industriels.

Ainsi, l'expérience prouve que les produits fabriqués envahissent le marché autrichien dès que l'Autriche abaisse les droits de douanes qui protègent son industrie.

A la même date que M. Erich Pistor, un autre économiste autrichien, le professeur Eugen von Philippovich, membre de la Chambre des Seigneurs, faisait au sujet des effets d'une union douanière à l'égard de l'industrie autrichienne des constatations d'ensemble analogues à celles que devait faire M. Streeruwitz quinze ans plus tard. Il relevait, lui aussi, que les

[1] Voici d'ailleurs, d'après l'ouvrage de M. Pistor, le tableau des échanges commerciaux entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne dans les années 1902-1913.

(En millions de couronnes.)

	1902.	1903.	1904.	1905.	1906.	1907.	1908.	1909.	1910.	1911.	1912.	1913.
Importations en provenance de l'Allemagne	659	706	775	820	923	993	1.010	1.082	1.169	1.282	1.441	1.397
Exportations vers l'Allemagne	937	1.024	874	1.041	1.053	1.085	974	972	992	977	1.141	1.143
Chiffre global des échanges commerciaux	1.596	1.730	1.749	1.861	1.976	2.078	1.984	2.054	2.161	2.259	2.582	2.540
Excédent de l'importation en provenance de l'Allemagne	—	—	—	—	—	—	36	110	177	305	300	254
Excédent de l'exportation vers l'Allemagne	278	318	199	221	130	92	—	—	—	—	—	—

droits de douane autrichiens étaient plus bas que les droits allemands pour les produits alimentaires et les matières premières et étaient sensiblement plus élevés que les droits allemands pour les produits manufacturés, puis ajoutait :

« Une conclusion se dégage de cette considération générale : la Monarchie austro-hongroise *reçoit plus de trois fois plus* de produits industriels de l'Allemagne que l'Allemagne n'en reçoit de la Monarchie austro-hongroise. Il ne peut donc être question pour nous, à l'occasion d'une union douanière, de concéder de nouvelles facilités sans y trouver une contrepartie. L'abandon total et sans préparation du système douanier en vigueur jusqu'à présent et l'établissement du commerce tout à fait pour les produits industriels provoqueraient dans notre domaine économique une crise : c'est là une évidence pour quiconque a étudié attentivement, par comparaison, le développement industriel d'un côté et de l'autre.... L'industrie allemande a les avantages d'une situation dont nous n'avons pas l'équivalent : les grands courants maritimes, l'admirable réseau de ses canaux qui relient ces courants entre eux, les riches gisements charbonniers situés à des emplacements géographiques favorables, et enfin une population ouvrière instruite déjà depuis plusieurs dizaines d'années[1]. »

En fin de compte, il est à prévoir que, par suite de la disparition de la protection douanière entre les deux pays, l'Allemagne se substituera à l'Autriche pour la vente, sur le marché autrichien, de produits de plusieurs industries importantes. Il est à prévoir aussi que l'Allemagne supplantera l'Autriche dans les pays danubiens tant par une conséquence du premier phénomène que parce que l'union douanière entrainera presque certainement une hausse de la protection douanière des produits agricoles et, par suite, une augmentation du coût de la vie.

Cette déchéance de l'industrie autrichienne ne peut que compromettre l'indépendance économique du pays.

* * *

L'union douanière, à la supposer réalisée, on ne pourrait empêcher que la voix de l'Allemagne y fût la plus forte, qu'elle dût être écoutée et qu'il en résultât pour l'Autriche une situation de dépendance politique.

Or, cela serait contraire au but poursuivi par le Traité de Saint-Germain et, avant lui, par le Traité de Versailles. Il n'est pas douteux que ces traités, en stipulant le maintien

[1] Eugen von Philippovich, *Ein Wirtschafts- und Zollverband zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn*, Leipzig, 1915, pp. 56 et 57.

de l'indépendance de l'Autriche, sauf décision contraire du Conseil de la Société des Nations, ont entendu principalement sauvegarder cette indépendance vis-à-vis de l'Allemagne, qui, de son côté, s'est engagée à la respecter strictement. Si l'Autriche tombe dans une situation de dépendance par rapport à l'Allemagne, le but poursuivi est manqué.

* * *

C'est un fait bien connu et qui, à ce titre, peut être retenu pour donner l'interprétation de l'article 88 du Traité de Saint-Germain, que l'union douanière entre la Belgique et la France a été abandonnée parce qu'elle a été jugée incompatible avec le statut international de la Belgique. Sans s'arrêter aux opinions émises à cet égard par tel ou tel dans la discussion diplomatique, le fait essentiel est que ce projet a été abandonné, et l'opinion commune qui se dégage de ce précédent est *que cette union douanière eût été incompatible* avec le régime auquel la Belgique se trouvait soumise en vertu des traités. Ceux-ci assuraient à la Belgique son indépendance par le moyen de la neutralité, et ils avaient voulu assurer cette indépendance spécialement vis-à-vis de la France. Le Traité de Saint-Germain assure de même l'indépendance de l'Autriche, et il a voulu l'assurer spécialement vis-à-vis de l'Allemagne. La seule différence est dans le moyen choisi, les traités de 1919 n'ayant pu, pour des raisons faciles à apercevoir, songer au moyen de la neutralité permanente : mais cela importe peu, l'union douanière affectant beaucoup moins la neutralité (c'est-à-dire la position de l'État en face d'une guerre) que l'indépendance. Le rapprochement entre les deux situations s'impose donc : le précédent belge permet de dégager l'esprit du Traité de Saint-Germain d'après le but de celui-ci, et il conduit à dire que l'union douanière entre l'Autriche et l'Allemagne serait incompatible avec l'article 88.

Ce qui confirme cette interprétation de l'article 88 d'après son but et son esprit, c'est ce que les auteurs les plus qualifiés avaient écrit auparavant au sujet de l'effet politique des unions douanières. Il paraît suffire de citer ici deux ouvrages, l'un français, celui de Funck-Brentano et Sorel, l'autre allemand, celui de von Liszt.

On lit dans le premier [1] : « Si l'un des États qui ont contracté l'union douanière a sur les autres une grande supériorité de puissance, *les États les plus faibles, enchaînés par la nécessité* de maintenir l'union douanière, sont conduits à subir la volonté de l'État le plus fort et à le suivre dans ses

[1] Funck-Brentano et Sorel, *Précis du Droit des gens*, 2me éd., Paris, 1887, pp. 169-176.

entreprises politiques.... Il y a donc des cas où l'union douanière peut aboutir à une altération et même à une suppression complète de la souveraineté et de l'indépendance des États.

« Les habitants des pays qui font partie de l'union entretiennent entre eux des relations de plus en plus fréquentes ; ils ne sont pas, les uns à l'égard des autres, dans la condition d'étrangers, car ils ont des intérêts communs que leurs gouvernements respectifs gèrent en commun ; ils échangent leurs idées en même temps que leurs produits ; une modification dans les mœurs nationales en est la conséquence nécessaire. Il est impossible que la politique intérieure de chacun des États qui font partie de l'union ne réagisse pas sur la politique des autres, que celui où l'on jouit d'une liberté politique plus étendue n'attire pas les esprits libéraux des autres États ; que celui où l'ordre est le mieux assuré n'impose pas une certaine admiration aux hommes laborieux d'un État où le gouvernement est plus précaire ou moins habile. Si les États qui ont contracté l'union ont des gouvernements analogues, si les nations ont des traditions historiques semblables et des aspirations du même ordre, si la culture intellectuelle et morale y est à peu près aussi développée, si aucune d'elles n'a ni la volonté ni les moyens d'empiéter sur les autres, ces conséquences de l'union douanière peuvent être profitables au progrès des nations : le caractère national se modifie, à la vérité, mais il s'étend, il s'élève, et si toutes les nations unies possèdent une même vitalité et une même énergie morale, une nation nouvelle tend à sortir de leur fusion. Mais si ces conditions n'existent pas, si au contraire une des nations liées par l'union douanière a sur les autres une supériorité de culture intellectuelle et d'énergie morale, si elle a des traditions solides tandis que celles des autres sont incertaines, si elle possède en même temps un gouvernement mieux constitué et mieux dirigé, elle arrive fatalement à imposer aux autres ses mœurs et ses idées ; le caractère national des nations plus faibles s'altère et se détruit ; au lieu qu'il se forme une nation nouvelle, on voit disparaître des nations anciennes ; elles sont absorbées par la nation plus forte et asservies à l'État qui gouverne cette nation....

« Quant aux unions douanières que les États plus faibles contractent avec un État plus fort, et qui forment la seconde catégorie de ces traités, on en a montré plus haut les conséquences. L'union douanière alors n'est qu'un acheminement vers l'union politique, et elle y aboutit d'autant plus vite que les bénéfices de l'union sont plus rapides et plus éclatants. L'union, qui semble d'abord n'avoir d'autre résultat que le développement de la richesse publique, conduit néces-

sairement à l'hégémonie de l'État le plus puissant sur ses associés. L'histoire du *Zollverein* allemand en est la démonstration péremptoire....

« Les unions douanières conclues entre les États de force inégale ne sauraient être indifférentes aux autres États ; le devoir qu'a chaque État de défendre sa sécurité au dedans et au dehors peut le mettre dans la nécessité de s'opposer à certaines unions douanières, comme il s'oppose à certaines unions politiques. Lorsque les unions douanières deviennent un instrument de puissance politique, elles peuvent devenir par cela même une cause de conflit entre les États. Les États ont un égal intérêt à prévenir ces conflits, et cet intérêt doit les engager à éviter en cette matière comme en toute autre les combinaisons qui, en compromettant l'indépendance et la souveraineté des États faibles, pourraient entraîner des perturbations générales. Si l'on admire avec raison, comme le signe d'un progrès dans le droit des gens, la résolution prise par les plus grands souverains de l'Europe de renoncer, pour les princes de leur maison, à toute candidature au trône de Belgique et de Grèce, on doit reconnaître que, dans des circonstances analogues, il serait aussi expédient et aussi sage aux grands États, qui désirent sincèrement le maintien de la paix, de s'abstenir des unions douanières qui seraient de nature à produire, plus rapidement et plus complètement encore, les mêmes conséquences que les alliances dynastiques. »

Quant à von Liszt, il déclare en termes beaucoup plus concis : « Plusieurs États peuvent former une union douanière par laquelle ils apparaissent vis-à-vis de l'étranger comme un territoire commercial unique. Une telle union, qui ne se conçoit pas bien sans un parlement douanier unique pour traiter des affaires communes, ne présuppose pas une union politique entre les États, mais, d'après l'expérience, cette union en est presque toujours la conséquence [1]. »

La dépendance politique de l'Autriche vis-à-vis de l'Allemagne serait l'effet que l'union douanière ne tarderait pas à produire, et cet effet ne pourrait que se confirmer avec le temps. C'est précisément ce que le Traité de Saint-Germain et le protocole de 1922 ont voulu empêcher.

* * *

Supposons néanmoins que quelques doutes subsistent sur la réalité de ces résultats. Supposons que, malgré tout, il soit prétendu que l'Autriche trouvera le moyen d'échapper à cette dépendance économique et politique. Concédons, pour

[1] Von Liszt, *Völkerrecht*, 2me éd., Berlin, 1902, p. 220.

les besoins du raisonnement, qu'on ne soit pas en mesure d'établir dès maintenant que l'atteinte à son indépendance se produira nécessairement.

Quelle est, dans ce cas, la situation de droit ? Doit-on dire alors que l'union douanière est, à ce point de vue, compatible avec l'article 88 et avec le protocole de 1922 parce que leur incompatibilité n'est pas dès maintenant complètement établie ?

Ce n'est pas possible. En effet, ce qui, dans cette hypothèse, apparaît douteux, c'est un point de fait : l'union douanière produira-t-elle en fait des conséquences de nature à compromettre l'indépendance de l'Autriche ? Le doute sur ce point de fait n'a pas à être tranché par l'Allemagne et l'Autriche seules sans tenir compte de l'opinion des autres signataires du Traité de Saint-Germain et du protocole de 1922 : l'Allemagne et l'Autriche n'ont pas qualité pour donner à cette question de fait une réponse ayant autorité pour les autres Puissances. C'est le Conseil de la Société des Nations qui, en vertu de l'article 88, a pouvoir de statuer. Or, le protocole de 1931 a oublié cela : il ne subordonne pas la mise en pratique du régime qu'il envisage à l'examen et à la solution de cette question par le Conseil de la Société des Nations : à ce titre encore, l'établissement dudit régime serait incompatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain.

V.

L'ENTRÉE ÉVENTUELLE D'AUTRES ÉTATS DANS L'UNION DOUANIÈRE.

On sait que le protocole de 1931 a pris soin de dire dans son article premier que l'union douanière austro-allemande devait être « le commencement d'une nouvelle réglementation des relations économiques en Europe par le moyen d'accords régionaux », et que les deux Parties doivent s'engager, dans l'accord à intervenir, « à entamer également, avec tout autre pays qui en exprimera le désir, des négociations sur un règlement analogue ».

Peut-on tirer de cette clause des conclusions qui infirmeraient celles auxquelles on est précédemment arrivé ? Chercher à y trouver cet effet, c'est admettre implicitement que l'union douanière austro-allemande compromettrait par elle-même l'indépendance de l'Autriche, et c'est ajouter que l'entrée d'autres États dans cette union donnerait à l'Autriche des garanties telles que son indépendance, primitivement en danger, se trouverait désormais sauvegardée.

On remarquera, tout d'abord, que l'entrée d'un État dans l'union austro-allemande ne saurait suffire à en changer le caractère [1]. Il se peut cependant qu'un élargissement notable de l'union ait pour effet d'y rétablir un équilibre qui n'existerait pas si l'Autriche s'y trouvait seule en face de l'Allemagne. Le risque, que comporte cette union, de placer l'Autriche dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'Allemagne au point de vue économique et au point de vue politique pourrait être atténué, peut-être même éliminé. Mais cela dépend de l'extension que prendrait l'union, et c'est là un résultat trop hypothétique pour que cette éventualité suffise à purger l'union douanière austro-allemande, tant qu'il ne s'agit que d'elle, d'un vice l'affectant dès sa naissance. Au surplus, cet élargissement du cadre de l'union établie sur les principes posés dans le protocole de 1931, s'il peut éventuellement atténuer ou éliminer la dépendance économique et politique résultant pour l'Autriche de l'union douanière avec l'Allemagne, serait sans effet sur les atteintes que cette union apportera à l'indépendance de l'Autriche considérée sous l'aspect purement juridique.

On doit observer, en second lieu, qu'on ne sait pas quel sera l'effet pratique de cet engagement que prendraient, l'une vis-à-vis de l'autre, l'Allemagne et l'Autriche. On ne sait pas quelle serait la structure exacte de l'union douanière ainsi étendue. En particulier, qu'y deviendrait la commission d'arbitrage de l'article XI ? Au sein de cette commission, l'Autriche, avec sa représentation égale à celle de chacun des membres de l'union ainsi étendue, risquerait de se trouver, dans des cas l'intéressant, mise en minorité, ce qui serait en définitive une nouvelle atteinte à son indépendance.

Enfin, et dans la mesure où cet élargissement éventuel de l'union douanière ne pourrait atténuer ou écarter les conséquences

[1] On ne saurait chercher à invoquer que l'union change par là de caractère en tant qu'elle serait critiquée sur la base de la disposition du protocole de 1922 par laquelle il a été entendu que l'Autriche 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. L'union douanière crée pour l'Allemagne un régime spécial et lui confère des avantages exclusifs. Si l'on prétendait que, dès que l'union s'étend à un troisième État, le régime n'est plus spécial ni les avantages exclusifs, cette interprétation purement littérale ne serait pas acceptable : elle serait contraire à l'esprit et au but du texte. Même si le régime spécial ou les avantages exclusifs sont étendus à plusieurs États, la ou les Puissances parties au protocole de 1922 qui n'en bénéficient pas sont en droit de se plaindre. Ce qui le montre bien, c'est que, par ce protocole, les quatre (et, par l'effet de l'adhésion, les six) Puissances autres que l'Autriche se sont engagées collectivement, elles aussi, à ne chercher « aucun avantage spécial ou exclusif d'ordre économique ou financier de nature à compromettre directement ou indirectement » l'indépendance de l'Autriche : chacune serait donc en droit de se plaindre si deux, trois ou plus s'entendaient pour contrevenir à cet engagement : ces Puissances ont en même temps voulu prévenir de la part d'autres États ce qu'elles s'engageaient à ne point obtenir pour elles.

contraires au Traité de Saint-Germain et au protocole de 1922, c'est au Conseil de la Société des Nations qu'il appartiendrait d'apprécier et de prononcer. Prétendre en décider sans lui, c'est agir d'une manière incompatible avec ces traités.

Donc, l'élargissement éventuel de l'union n'apporte rien qui puisse infirmer les constatations faites ci-dessus et qui puisse rendre le régime envisagé compatible avec le Traité de Saint-Germain et avec le protocole de 1922.

CONCLUSION

Par les considérations qui précèdent, le Gouvernement de la République française est conduit à cette conclusion qu'un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche sur la base et dans les limites des principes établis par le 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.

Il a relevé cette incompatibilité sur de nombreux points, ce qui ne porte pas atteinte au droit de la Cour de s'attacher à tel autre point qu'elle croirait devoir y substituer ou y ajouter. Il croit devoir rappeler, d'ailleurs, qu'il ne demande pas à la Cour de procéder à un examen aussi détaillé. La Cour est appelée seulement à dire si ledit régime est ou non compatible avec les traités ci-dessus rappelés. Si elle découvre que sur un point l'incompatibilité existe, cela suffit pour qu'elle doive répondre par la négative, sans qu'elle soit tenue de faire porter son examen sur d'autres points.

En répondant ainsi, la Cour n'aura à trancher qu'un point de droit. Elle n'a pas à apprécier les mérites ou inconvénients de l'union douanière projetée soit au point de vue économique, soit au point de vue politique, mais seulement la compatibilité d'un tel régime, établi sur la base du Protocole du 19 mars 1931, avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et le Protocole du 4 octobre 1922.