

Erklärungen Großbritanniens, Frankreichs, Australiens und Neuseelands zur fakultativen Klausel (Art. 36 Abs. 2 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs)

I. Schreiben des britischen Auswärtigen Amtes an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 7. September 1939¹⁾

Traduction

Foreign Office, S.W. 1
Le 7 septembre 1939.

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur, d'ordre du Vicomte Halifax, de porter à votre connaissance que le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a estimé nécessaire d'examiner la situation que crée, dans les circonstances actuelles, son acceptation de la Disposition facultative du Statut de la Cour permanente de Justice internationale. Cette acceptation avait une durée de dix ans à dater de la ratification, qui a eu lieu le 5 février 1930.

2. Les conditions dans lesquelles le Gouvernement de Sa Majesté a donné sa signature à la Disposition facultative ont été exposées dans un memorandum²⁾ publié à l'époque (Miscellaneous No 12. 1929)* dont copie est jointe aux fins de référence. Les paragraphes 15—22 de ce memorandum énoncent les considérations en vertu desquelles, à cette époque, le Gouvernement de Sa Majesté a acquis la conviction qu'il pouvait accepter la Disposition facultative sans formuler de réserve (réserve qu'il aurait eu pleinement le droit de formuler) quant aux différends qui pourraient résulter d'événements survenant au cours d'une guerre dans laquelle il se trouverait engagé. Ces considérations, en bref, étaient que la création d'un nouveau système international fondé sur le Pacte de la Société des Nations et sur le Pacte de Paris, avait modifié essentiellement toute la question de la belligérance et des droits des neutres. Dans les seules circonstances où l'on envisageait que le Gouvernement de Sa Majesté pourrait être impliqué dans une guerre, les autres Membres de la Société, loin de se trouver dans la situation de neutres ayant le droit de commercer avec notre ennemi étaient tenus, en vertu de l'article 16 du Pacte, de rompre toutes relations avec lui. Cette situation avait pour effet, au moment où fut donnée la signature du Gouvernement de Sa Majesté, que les conditions qui pouvaient amener un différend justiciable de la Cour entre le Royaume-Uni, en tant que belligérant, et un autre Membre de la Société, en tant que neutre, ne se produiraient pas, étant donné que les autres Membres de la Société ou bien rempliraient leurs obligations découlant de l'article 16 du Pacte, ou bien dans la négative n'auraient aucune raison de protester contre les mesures que le Gouvernement de Sa Majesté pourrait prendre pour empêcher, de leur part, toute action incompatible avec lesdites obligations.

3. Néanmoins, il est maintenant évident qu'un grand nombre des Membres de la Société ne se considèrent plus comme tenus, en vertu du Pacte, de prendre des mesures quelconques contre un Etat agresseur. Lors de l'Assemblée de la Société de septembre 1938, il a été pris acte de l'opinion ainsi exprimée et il est devenu manifeste que des sanctions contre un agresseur, aux termes du Pacte, ne pourraient pas être considérées comme obligatoires. Il restait

¹⁾ C. L. 141. 1939. V. Annexe.

²⁾ Auszugsweise abgedruckt unten S. 729 ff.

seulement entendu, d'une manière générale, que les Membres se consulteraient, en cas d'agression contre un autre Membre et que cette agression ne saurait être traitée avec indifférence.

4. Dans la crise actuelle, il n'a pas été reconnu possible de donner un effet pratique à cet accord, si limité fût-il. Nulle mesure n'a été prise en vertu des articles 16 ou 17 du Pacte ni même en vertu de l'article 11, et avant qu'éclatent les hostilités, un certain nombre d'Etats Membres de la Société des Nations ont déclaré leur intention de maintenir entre les deux belligérants une stricte neutralité. Le Gouvernement de Sa Majesté ne formule aucune plainte au sujet de cet état de choses, bien qu'il réserve tous ses droits en sa qualité de Membre de la Société. Toutefois, la situation actuelle montre clairement que, dans le cas présent, il y a eu, en fait effondrement complet du Pacte, que tout le mécanisme prévu pour le maintien de la paix s'est disloqué et que les conditions dans lesquelles le Gouvernement de Sa Majesté a accepté la Disposition facultative n'existent plus. Cette situation, si essentiellement différente de celle qui existait au moment où il a signé la Disposition facultative avait été mentionnée comme une possibilité au paragraphe 22 du mémorandum de 1929, dans lequel le Gouvernement de Sa Majesté déclarait qu'il ne pouvait concevoir que, au cas où tout le mécanisme prévu pour le maintien de la paix s'écroulerait, la seule chose qui subsistât fût la Disposition facultative et les engagements qu'elle comporte pour les signataires.

5. En conséquence, je suis chargé de vous notifier que le Gouvernement de Sa Majesté, convaincu qu'il défend fermement les principes qui ont inspiré le Pacte, ne considérera pas que son acceptation de la Disposition facultative s'applique à des différends qui pourraient résulter d'événements survenant au cours des hostilités actuelles.

6. Je suis chargé de vous prier de bien vouloir communiquer cette notification aux Gouvernements de tous les Etats qui ont accepté la Disposition facultative ainsi qu'au Greffier de la Cour permanente de Justice internationale.

Veillez agréer, etc. . . .

(signé) Alexander Cadogan.

Le Secrétaire général
Société des Nations
Genève.

* Ce mémoire n'est pas encore parvenu au Secrétariat.

2. Schreiben des französischen Außenministeriums an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 10. September 1939 ¹⁾

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des Affaires
étrangères

Direction des Affaires
politiques et commerciales

Paris, le 10 septembre 1939.

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que le Gouvernement de la République française a dû examiner la situation résultant pour lui, dans les circonstances actuelles, de l'adhésion qu'il a donnée à la clause de l'article 36

¹⁾ C. L. 142. 1939. V. Annexe.

du Statut de la Cour permanente de Justice internationale. Cette acceptation renouvelée par une déclaration du 7 avril 1936 est en vigueur pour une durée de cinq ans à compter du 25 août 1936.

Les conditions dans lesquelles le Gouvernement français avait adhéré à cette clause se trouvent aujourd'hui profondément modifiées. En particulier, depuis que le système de règlement des conflits internationaux établi par le Pacte de la Société des Nations n'est plus regardé comme liant uniformément et obligatoirement tous les membres de la Société des Nations, la question de la belligérance et des droits des neutres apparaît sous un aspect entièrement nouveau.

Le Gouvernement français considère donc, comme le Gouvernement britannique dont le point de vue vous a été exposé d'autre part, que son acceptation de la clause de l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale ne peut plus désormais avoir d'effet à l'égard des différends relatifs à des événements qui viendraient à se produire durant le cours de la présente guerre.

Je vous serais obligé de bien vouloir porter cette communication à la connaissance de tous les Etats qui ont accepté la Clause facultative ainsi qu'à celle du Greffier de la Cour permanente de Justice internationale.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, les assurances de ma haute considération.

(Signé) ALEXIS LEGER.

Monsieur Joseph AVENOL,
Secrétaire général de la
Société des Nations,
Genève.

3. **Telegramme des australischen Ministerpräsidenten an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 7. September 1939¹⁾**

(Traduction)

Canberra, le 7 septembre 1939.

Nations Genève,

Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Commonwealth d'Australie a cru devoir examiner le problème que pose, dans les circonstances actuelles, son acceptation à la Disposition facultative du Statut de la Cour permanente de Justice internationale et a pris connaissance, à ce sujet, d'une lettre qui vous est adressée au nom du Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni.

Les considérations exposées dans cette lettre s'appliquent également à la situation du Gouvernement de Sa Majesté dans le Commonwealth d'Australie et, pour des raisons semblables, le Gouvernement de Sa Majesté dans le Commonwealth d'Australie vous notifie par la présente qu'il ne considérera pas son acceptation de la Disposition facultative comme s'étendant aux différends occasionnés par des événements venant à se produire au cours de la crise actuelle. Veuillez communiquer cette notification aux Gouvernements de tous les Etats qui ont accepté la Disposition facultative ainsi qu'au Greffier de la Cour permanente de Justice internationale.

Premier Ministre
Commonwealth d'Australie.

¹⁾ C. L. 143. 1939. V. Annexe; C. L. 144. 1939. V. Annexe.

(Traduction)

Canberra, le 7 septembre 1939.

Nations Genève,

Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Commonwealth d'Australie a cru devoir examiner le problème que pose, dans les circonstances actuelles, son adhésion à l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux.

Tenant compte des considérations exposées dans mon télégramme de la même date, concernant la Disposition facultative du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, lesquelles s'appliquent avec une force égale dans le cas de l'Acte général, le Gouvernement de Sa Majesté dans le Commonwealth d'Australie vous notifie par la présente qu'il ne considérera pas son adhésion à l'Acte général comme s'appliquant ou se rattachant à tout différend occasionné par les événements venant à se produire au cours de la crise actuelle. Prière d'informer tous les Etats parties à l'Acte général.

Premier Ministre
Commonwealth d'Australie.

4. Schreiben des Hohen Kommissars von Neuseeland an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 7. September 1939¹⁾

(Traduction)

DOMINION DE LA NOUVELLE-ZELANDE

New Zealand Government Offices
415, Strand.
Londres, W. C. 2.
Le 7 septembre 1939.

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur, d'ordre de mon Gouvernement, de vous communiquer ce qui suit au sujet de l'acceptation, par la Nouvelle-Zélande, de la Disposition facultative prévue dans le Protocole de signature concernant le Statut de la Cour permanente de Justice internationale. Cette acceptation, signifiée par une déclaration faite en septembre 1929, et ratifiée par feu Sa Majesté le Roi George V, dans un instrument déposé au Secrétariat de la Société des Nations le 29 mars 1930, avait une durée de dix ans à dater de la ratification:

La Nouvelle-Zélande aurait eu le droit, en acceptant la Disposition facultative, de formuler une réserve quant aux différends qui pourraient résulter d'événements survenant au cours d'une guerre dans laquelle elle se trouverait engagée. Néanmoins, elle n'a pas usé de ce droit parce qu'elle espérait et croyait qu'un nouveau régime international, fondé sur le Pacte de la Société des Nations et le Pacte de Paris était en train de s'édifier et qu'avec lui se trouverait modifiée la question de la belligérance et des droits des neutres. Elle pensait que les conditions qui, dans des circonstances ordinaires, pouvaient amener un différend justiciable de la Cour entre la Nouvelle-Zélande, en tant que belligérant, et un autre membre de la Société, en tant que neutre, ne se produiraient pas, étant donné que les autres membres de la Société ou bien rempliraient leurs obligations découlant de l'Article 16 du Pacte, ou bien, dans la négative, n'auraient aucune raison de protester contre les mesures prises pour empêcher toute action incompatible avec lesdites obligations.

¹⁾ C. L. 147. 1939. V. Annexe.

Or, non seulement l'espoir de voir s'instaurer un nouveau régime international ne s'est pas réalisé, mais il est devenu évident, au cours de la session de l'Assemblée de la Société des Nations de 1938, qu'un grand nombre des membres de la Société des Nations n'étaient pas disposés à considérer des sanctions contre un agresseur, aux termes du Pacte, comme étant obligatoires.

Pendant la crise récente qui a abouti à la guerre, non seulement aucune tentative n'a été faite pour la résoudre en invoquant les articles du Pacte, mais un certain nombre d'Etats membres de la Société ont signifié, avant même l'ouverture des hostilités, leur intention de maintenir une stricte neutralité.

Après avoir examiné tous les aspects de la situation, mon Gouvernement s'est trouvé malheureusement dans l'obligation d'en conclure que, dans la crise actuelle, le Pacte est resté lettre morte et que, par suite, les conditions sur lesquelles la Nouvelle-Zélande comptait lorsqu'elle a accepté la Disposition facultative n'existent pas en réalité.

En conséquence, le Gouvernement de Sa Majesté en Nouvelle-Zélande m'a chargé de vous notifier qu'étant donné sa foi profonde dans les principes du Pacte et son désir de voir s'établir un ordre universel sur la base de ces principes, il ne considérera pas son acceptation de la Disposition facultative comme s'appliquant à des différends qui pourraient résulter d'événements survenant au cours des hostilités actuelles.

Je vous serais très obligé de bien vouloir donner des instructions pour que cette notification soit communiquée aux gouvernements de tous les Etats qui ont accepté la Disposition facultative ainsi qu'au Greffier de la Cour permanente de Justice internationale.

Veuillez agréer, etc.

Le Secrétaire général de
la Société des Nations,
Genève.

(signé) W. J. JORDAN.

Haut Commissaire.

5. Memorandum on the Signature by His Majesty's Government in the United Kingdom of the Optional Clause of the Statute of the Permanent Court of International Justice¹⁾ (Auszug)

Belligerent Rights and the Optional Clause.

15. It seems probable, however, that the practical question which underlies the apprehensions referred to above is whether the signature of the Optional Clause would, by exposing the legitimacy of British belligerent action at sea to the decision of an international court, hamper the operations of the British Navy in time of war, and on this point His Majesty's Government desire to explain fully their view of the position created by acceptance of the Covenant, the Pact of Peace, and the Optional Clause.

16. At the outset of any consideration of this subject it is important to emphasise that the possibility of British naval action at sea being brought before the Permanent Court of International Justice in consequence of our signature of the Optional Clause can only arise if the country which desired to challenge the validity of such action had itself signed the Optional Clause. The only States which can sign the Protocol establishing the Permanent Court,

¹⁾ Cmd. 3452. Miscellaneous No. 12 (1929).

and consequently the only States which can sign the Optional Clause, are the Members of the League and the States mentioned in the annex to the Covenant. The only States mentioned in the Annex who are not now Members of the League are the United States, Brazil, Ecuador and The Hejaz.

17. The position of Brazil, which has signed the Optional Clause but is no longer a Member of the League, is peculiar, but for present purposes the question may be discussed on the basis that only another Member of the League could bring our naval action before the Permanent Court under the Optional Clause.

18. It should also be borne in mind that the possibility of our belligerent action in the past being brought before the Permanent Court in consequence of our acceptance of the Optional Clause is excluded by the terms of our Declaration.

19. Disputes as to the exercise of belligerent rights at sea have in the past arisen from the clash of two conflicting rights; the right of the belligerent to make use of his naval strength to interfere with the sea-borne commerce of the enemy, and the right of the neutral to continue his trade irrespective of the existence of a war in which he is not engaged. Both of these rights are, within certain limits, equally recognised by international law, and in the course of the last two hundred years certain principles have emerged whose effect was to define the respective scope of these conflicting rights and to lay down certain rules for regulating the situation which arose from their clash. No one, however, will suggest that the establishment of rules of international law on this subject has reached a stage which eliminates the possibility of disputes between belligerents and neutrals, and unless one is prepared to accept the possibility of the production and general acceptance of a code which would provide a satisfactory solution for every question of this sort which might arise in a quite indeterminate future, it is difficult to see how this process could ever eliminate the possibility of serious disputes of this nature. And public opinion in this country is naturally sensitive as regards any action which might be considered as unduly limiting the exercise of British sea power in time of war.

20. But the whole situation described in the preceding paragraph rests, and international law on the subject has been entirely built up, on the assumption that there is nothing illegitimate in the use of war as an instrument of national policy, and, as a necessary corollary, that the position and rights of neutrals are entirely independent of the circumstances of any war which may be in progress. Before the acceptance of the Covenant, the basis of the law of neutrality was that the rights and obligations of neutrals were identical as regards both belligerents, and were entirely independent of the rights and wrongs of the dispute which had led to the war, or the respective position of the belligerents at the bar of world opinion.

21. Now it is precisely this assumption which is no longer valid as regards States which are Members of the League of Nations and parties to the Peace Pact. The effect of those instruments, taken together, is to deprive nations of the right to employ war as an instrument of national policy, and to forbid the States which have signed them to give aid or comfort to an offender. As between such States, there has been in consequence a fundamental change in the whole question of belligerent and neutral rights. The whole policy of His Majesty's present Government (and, it would appear, of any alternative Government) is based upon a determination to comply with their obligations under the Covenant of the League and the Peace Pact. This being

so, the situation which we have to envisage in the event of a war in which we were engaged is not one in which the rights and duties of belligerents and neutrals will depend upon the old rules of war and neutrality, but one in which the position of the Members of the League will be determined by the Covenant and the Pact. If His Majesty's Government comply with their obligations under those instruments, there are only two conditions in which they could be involved in war: (1) where a State has attacked them in violation of one or both of those instruments,* or (2) if they were engaged in belligerent action, in fulfilment of Article 16 of the Covenant, against a Covenant-breaking State. In either case Article 16 would apply, and so far from the other Members of the League being in the position of neutrals with a right to trade with our enemy which might conflict with our belligerent rights and thus produce a justiciable dispute, they would be bound under that article to sever all relations with him; they could neither trade direct with him nor allow their territories to be used for the passage of commerce between him and any other State. This being so, the conditions which might produce a justiciable dispute between this country as a belligerent and another Member of the League as a neutral would not exist; either the other Members of the League would fulfil their obligations under Article 16, in which case we should not require to effect any interference with their commerce, or if they did not, and such interference on our part therefore became necessary, they would have no ground on which to protest against our action, since any protest must be based on a claim to trade with the enemy, which would be inconsistent with their obligations under the Covenant. In other words, as between Members of the League, there can be no neutral rights, because there can be no neutrals.

22. Once this fundamental change in the situation is realised, it will be seen that the ordinary arguments against submitting British naval action to arbitral decision have ceased to be relevant to any discussion of the Optional Clause. Once it is established that in the conditions created by the Covenant and the Pact a Member of the League does not possess any right to carry on commerce with the State with which we are at war, and that we are no longer obliged to rely, in order to stop such commerce, on the old rules governing the relations of belligerent and neutral, it is immaterial to argue that those rules are uncertain and liable to become out of date, or that there is a difference between the Anglo-Saxon and Continental schools of law, or that the Permanent Court has no rules of evidence, or that the majority of its judges will be neutrals and biased against the belligerent. Any such arguments can only be based on the assumption, express or implied, that the Covenant and the Pact will break down in practice. If this assumption is made, it means that the whole machinery for the preservation of peace, so laboriously constructed since 1918, would have broken down; the Peace Pact and the Covenant would have become scraps of paper, but at the same time the one thing which remained standing in the general wreck would be the Optional Clause and our commitments thereunder. This seems to His Majesty's Government an inconceivable situation. They do not believe that it would be possible for the Optional Clause to survive in the general ruin.

* It is still possible, in narrowly restricted circumstances, for a State to go to war in violation of the Pact without necessarily violating the Covenant, and in such a case Article 16 would theoretically not apply. These circumstances seem, however, most unlikely to arise in practice, and the possibility of their doing so will be eliminated if the Covenant is amended as proposed by the British Delegation at the 1929 Assembly.