~~QL. 81. 30~~
LN. V. 7.

LN.V.7

NATIONAL LIBRARY OF SCOTLAND

490144

LEAGUE OF NATIONS

COMMITTEE FOR THE PROGRESSIVE CODIFICATION OF INTERNATIONAL LAW

MINUTES

Other books by Shabtai Rosenne

The World Court: What it is and how it works (1962)

The Law and Practice of the International Court (2 vols.) (1965)

The Law of Treaties: Guide to the Legislative History of the Vienna Convention (1970)

LEAGUE OF NATIONS

COMMITTEE OF EXPERTS FOR THE PROGRESSIVE CODIFICATION OF INTERNATIONAL LAW

[1925-1928]

Edited, with an Introduction by
Shabtai Rosenne

VOLUME ONE
Minutes

1972 OCEANA PUBLICATIONS, INC. / Dobbs Ferry, New York

Library of Congress Cataloging in Publication Data

Rosenne, Shabtai, comp.
League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law (1925-1928)

Includes bibliographical references.
CONTENTS: v. 1. Minutes.--v. 2. Documents.
1. International law--Codification. I. Title.
JX1261.R67 341 77-165998
ISBN 0-379-00147-0

© Copyright 1972 by Shabtai Rosenne

NATIONAL LIBRARY OF SCOTLAND · 1980

Manufactured in the United States of America

PREFACE

The achievements of the United Nations in the field of the codification and progressive development of international law, in implementation of Article 13 of the Charter, have naturally quickened interest in the work of the League of Nations in the same field. Just as the activities of the United Nations have led to searching investigation into the International Law Commission and its workings, so the revival of interest in the League's work focuses attention on that early predecessor of the International Law Commission, the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, active between the years 1925 and 1928. Although that body's reports were circulated as League documents and given fairly wide publicity at the time, they have since become lost in the general mass of documentation. On the other hand, its Minutes were originally given only a limited circulation as confidential documents, and have never been widely known outside the narrow circle of cognoscenti. Moreover, printed in a very small number of copies, they are virtually unobtainable today except in a few select libraries.

Volume I of this publication contains the Minutes of the Committee's four sessions in their English version, except for those of the second session (1926) which exist in French only. Volume II contains the principal Reports which the Committee submitted in 1926, 1927 and 1928. These Reports are arranged here not in their numerical order as League documents, but in the order in which they are mentioned in the three covering letters, of 30 January 1926, 2 April 1927 and 28 June 1928, from the Committee's Chairman, Mr. Hjalmar Hammarskjöld, to the Secretary-General of the League. We have also included the Committee's 1927 Report on the admissibility of reservations to general conventions and the Report of the Council of the League thereon (important for an understanding of the development of the law governing reservations to multilateral treaties, now set forth in articles 19 to 23 of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 23 May 1969), and the 1929 Report by the Committee of Three Jurists (all members of the Committee of Experts) in pursuance of the Council resolution of 14 December 1928. On the other hand, the Chairman's letter of 11 May 1925 to the Acting President of the League Council, on the work of the first session, has not been

included, since it is not, strictly speaking, a Committee document. Some ephemeral reports have also been excluded from Volume II, but are summarized in the Introduction where necessary.

The Introduction traces the history of the Committee, and it incorporates a number of documents of the Committee or relating to it, including documents and unpublished internal minutes culled from the League of Nations files, now in United Nations custody.

I have to thank Mr. C. Stavropoulos, Under-Secretary, Legal Counsel of the United Nations, for assisting me to obtain permission to republish these documents. I also gratefully acknowledge the assistance received from Mrs. Ginette S. Parisi, of the Dag Hammarskjold Library of the United Nations in New York, and Mr. Ch. Pernoud, Mr. Basil Ross and Mr. Sven Welander, respectively Chiefs of the United Nations Collections, Legal and Political Questions, and Historical Collections Section and League of Nations Archives of the United Nations Library at Geneva, in tracking down the relevant documents and papers.

I also express my appreciation of the staff of Oceana Publications, Incorporated, in seeing this work through the Press.

All views herein are expressed at the personal responsibility of their author.

Shabtai Rosenne
Ambassador,
Permanent Representative of Israel
to the Office of the United Nations at Geneva,
Member of the International Law Commission, etc.

Beth ha Kerem
Jerusalem

20 August 1971

RESOLUTION ADOPTED
(ON THE REPORT OF THE FIRST COMMITTEE) BY THE ASSEMBLY
at its Meeting held on Monday, September 22nd, 1924 (morning).

The Assembly,

Considering that the experience of five years has demonstrated the valuable services which the League of Nations can render towards rapidly meeting the legislative needs of international relations, and recalling particularly the important Conventions already drawn up with respect to communications and transit, the simplification of Customs formalities, the recognition of arbitration clauses in commercial contracts, international labour legislation, the suppression of the traffic in women and children, the protection of minorities, as well as the recent resolutions concerning legal assistance for the poor;

Desirous of increasing the contribution of the League of Nations to the progressive codification of international law :

Requests the Council :

To convene a committee of experts, not merely possessing individually the required qualifications but also as a body representing the main forms of civilisation and the principal legal systems of the world. This committee, after eventually consulting the most authoritative organisations which have devoted themselves to the study of international law, and without trespassing in any way upon the official initiative which may have been taken by particular States, shall have the duty :

(1) To prepare a provisional list of the subjects of international law the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable at the present moment; and

(2) After communication of the list by the Secretariat to the Governments of States, whether Members of the League or not, for their opinion, to examine the replies received; and

(3) To report to the Council on the questions which are sufficiently ripe and on the procedure which might be followed with a view to preparing eventually for conferences for their solution.

CONTENTS

Preface v
Resolution adopted by the Assembly of the League of Nations on 22 September 1924 vii
Introduction by Shabtai Rosenne xxix
Abbreviations cv
Notes cvi

Minutes of the First Session, Geneva, 1-8 April 1925
(doc. C.P.D.I./1st Session/P.V.)

First Meeting (Public). April 1st, 1925, 11 a.m.
1. Opening of the Session 3
2. Codification of International Law: General Discussion . 6
3. Letter of Apology from M. Botella 9

Second Meeting (Private). April 1st, 1925, 4 p.m.
4. Codification of International Law: General Discussion (continued) 9
5. Choice of the most Authoritative Organisations which have devoted themselves to the Study of International Law, other than those already asked to co-operate . . . 12

Third Meeting (Private). April 2nd, 1925, 4 p.m.
6. Codification of International Law: General Discussion (continued) 12

Fourth Meeting (Private). April 3rd, 1925, 11 a.m.
7. Codification of International Law: General Discussion (continued) 20

Fifth Meeting (Private). April 4th, 1925, 11 a.m.
8. Meaning of the Term "International Codification" 24
9. Public and Private International Law: Unification of Laws 25
10. Reservation concerning Official Initiatives taken by Particular States 26
11. List of Subjects to be drawn up by the Members of the Committee 27

12. Appointment of a Drafting Sub-Committee 27

Sixth Meeting (Private). April 6th, 1925, 4 p.m.

13. Examination of the Report submitted by the Drafting Sub-Committee 27
(a) Nationality 28
(b) Extent of Territorial Waters and the Legal Rules applicable to them 29
(c) Diplomatic and Consular Privileges and Immunities . . 30
(d) Immunities of Foreign States 31
(e) Extradition 31

Seventh Meeting (Private). April 7th, 1925, 11 a.m.

14. Communication from the Chairman 32
15. Provisional List of Subjects presented by the Chairman and Members of the Committee: Report of the Drafting Sub-Committee (doc. C.P.D.I./13) (continued) 32
Paragraph (a): Character and Object of the List: Unanimity Vote in the Committee . . . 32
Paragraph (b): Extent of Territorial Waters and the Legal Rules applicable to them . . . 33
Paragraph (f): Responsibility of a State for Crimes committed against Foreigners 34
Paragraph (g): (Conclusion of Treaties) 36
Paragraph (h): (Piracy) 37

Eighth Meeting (Private). April 7th, 1925, 3:30 p.m.

16. Examination of the Report presented by the Drafting Sub-Committee (C.P.D.I./13) (continued) 37
(i) Acquisition or Loss of Rights by Prescription 37
(j) Form of Recognition of Governments: International Position of Governments which have not been formally recognised 38
(k) Unification of Rules concerning the Exploitation of the Products of the Sea 39
II. Law of War 40
Private (and Penal) International Law 40
(a) Conflicts of Law in regard to Obligations arising out of Contract 40

Ninth Meeting (Private). April 8th, 1925, 10 a.m.
17. List of Subjects for Study adopted by the Committee on April 6th and 7th, 1925 (doc. C.P.D.I./15) 42
Preamble 42
International Public Law
1. The Law of Peace
Paragraph (a): Nationality 42
Paragraph (b): Territorial Waters 42
Paragraph (c): Diplomatic Privileges and Immunities . 42
Paragraph (d): Immunities of Government Vessels . . 43
Paragraph (e): Extradition 43
Paragraph (f): Responsibility of States 43
Paragraph (g): Conclusion of Treaties 43
Paragraph (h): Suppression of Piracy 43
Paragraph (i): Prescription 43
Paragraph (j): Exploitation of the Products of the Sea . 43
Paragraph (k): Offences committed outside the Territory of a State 43
2. Law of War (deferred for later consideration) . . . 43
Private (and Penal) International Law 44
18. Nomination of the Sub-Committees entrusted with the duty of submitting Reports on the Questions contained in the List 44
19. Date of the next Session 45
20. Reports of the Sub-Committees: Time within which these Reports must be submitted 45
21. Nature of the Reports of the Sub-Committees 45
22. Submission of Fresh Questions 46
23. Explanations intended for the Associations consulted . . . 46
24. Appointment of the Rapporteurs of the Sub-Committees . 46
25. Minutes 46
26. Publication of the Provisional List (C.P.D.I./15(1).) . . . 46
27. Closing of the Session 47
Annex. List of Subjects for Study, Adopted by the Committee on April 6th and 8th, 1925 (C.P.D.I./15(1) (definitive text) 49

Minutes of the Second Session, Geneva, 12-29 January 1926
Procès-Verbaux de la Deuxième Session, Genève, du 12 au 29 janvier 1926
(doc. C.P.D.I./2ème Session/P.V.)

The following is affixed to the print of this volume:
Note: Pour des raisons d'ordre budgetaire et autres, le Secrétaire général n'a pas cru pouvoir engager la dépense qu'eût requise l'im-

pression des procès-verbaux de la deuxième session du Comité d'experts pour la Codification progressive du droit international. La présente édition, qui ne comporte qu'un texte français, a été rendue possible par l'offre qu'a faite M. Hammarskjöld d'en supporter les frais.

Ces procès-verbaux sont confidentiels et ne seront distribués qu'aux Membres du Comité.

Première Séance (Publique). 12 janvier 1926, 11 h.

28. Ouverture de la session 53
29. Ordre du jour de la session 54
    I. Question de l'Institut pour l'unification du droit privé 55
    II. Rapports des Sous-Comités nommés à la première session 55

Deuxième Séance (Privée). 13 janvier 1926, 10 h.

30. Date d'arrivée à Genève de certains membres du Comité: Communications du Président 57
31. Question de préséance entre les consuls "missi" et les consuls "electi." Lettre des consuls de Bordeaux 57
32. Privilèges et immunités diplomatiques: Rapport du Professeur Diena (suite) 58
    1. Extraterritorialité 58

Troisième Séance (Privée). 13 janvier 1926, 16 h.

33. Privilèges et immunités diplomatiques: Rapport du Professeur Diena (suite) 60
    2. Inviolabilité 60
    3. Immunité fiscale, etc. 61
    4. Immunité de jurisdiction 63
    5. Immunité en matière civile et commerciale 64

Quatrième Séance (Privée). 14 janvier 1926, 10 h. 30.

34. Privilèges et immunités diplomatiques: Rapport du Professeur Diena (suite) 65
    6. Personnes auxquelles s'étendent les privilèges diplomatiques 65

Cinquième Séance (Privée). 14 janvier 1926, 15 h. 30.

35. Privileges et immunites diplomatiques: Rapport du Professeur Diena (suite) 70
    6. Personnes auxquelles s'etendent les privileges diplomatiques (suite) 70

7. Durée des prérogatives diplomatiques 71
8. Prérogatives diplomatiques dans les Etats tiers . . . 72
9. Privilèges d'immunité de juridiction en matière civile d'origine privée 73
10. Discussion de la lettre de M. le Ministre Mastny à M. le Professeur Diena (Annexe au rapport de M. Diena) 74

Sixième Séance (Privée). 15 janvier 1926, 10 h. 30.
36. Question de la présence de M. de Visscher à la session . . 75
37. Responsabilité d'un Etat en raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens d'un étranger (C.P.D.I./24): Conclusions du rapporteur . . . 75

Septième Séance (Privée). 15 janvier 1926, 15 h. 30.
38. Responsabilité d'un Etat en raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens d'un étranger (C.P.D.I./24): Conclusions du rapporteur (suite) 82

Huitième Séance (Privée). 16 janvier 1926, 10 h. 30.
39. Responsabilité d'un Etat en raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens d'un étranger (C.P.D.I./24): Conclusions du rapporteur (suite) 90

Neuvième Séance (Privée). 16 janvier 1926, 16 h.
40. Responsabilité d'un Etat en raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens d'un étranger (C.P.D.I./24): Conclusions du rapporteur (suite) 95
41. Question de la suite à donner aux réponses des associations consultées 101

Dixième Séance (Privée). 18 janvier 1926, 10 h. 30.
42. Exploitation des richesses de la mer: Rapport du Dr. Suarez (C.P.D.I./28) 101

Onzième Séance (Privée). 18 janvier 1926, 15 h. 30.
43. Extradition (C.P.D.I./25): Rapport du Professeur Brierly 105
Discussion générale 105
Personnes pouvant être extradées 107

Infractions pouvant motiver l'extradition 109
Prescription 110
Procédure d'extradition 110
Passage en transit d'un individu extradé 110
Priorité entre plusieurs demandes d'extradition 111
Commissions rogatoires 112

Douzième Séance (Privée). 19 janvier 1926, 10 h. 30.
44. Compétence criminelle des Etats en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire: Rapport de M. Brierly (C.P.D.I./26) 113

Treizième Séance (Privée). 19 janvier 1926, 16 h.
45. Compétence criminelle des Etats en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire: Rapport du Professeur Brierly (suite) 118
46. Extradition: Rapport du Professeur Brierly (suite) 120
47. Question de la suite à donner aux réponses des associations consultées (suite) 120
48. Privilèges et immunités diplomatiques: Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I./33) . . . 121

Quatorzième Séance (Privée). 20 janvier 1926, 10 h. 30.
49. Piraterie: Rapport de M. Matsuda (C.P.D.I./16) 122

Quinzième Séance (Privée). 20 janvier 1926, 15 h. 30.
50. Piraterie: Rapport de M. Matsuda (suite) 127
51. Privilèges et immunités diplomatiques: Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I./33)(suite) 131

Seizième Séance (Privee). 21 janvier 1926, 10 h. 30.
52. Privilèges et immunites diplomatiques: Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I./33) (suite) 133
53. Procédure des conférences internationales. -- Conclusion et rédaction des traites; Rapport du Dr. Mastny (C.P.D.I./32) 134

Dix-septième Séance (Privée). 21 janvier 1926, 16 h.
54. Projet de statut de l'Institut international de droit privé de Rome 134
55. Procédure des conférences internationales: Rapport du Dr. Mastny (C.P.D.I./32) (suite) 135
Définition des conférences internationales 136
Classification des conférences internationales 136

Organisation 136
Système de représentation 136
Procédure préparatoire. Conventions préliminaires . . 138
Initiative, invitation, convocation 138
Choix de lieu et de date 139
Préparation de la manière et fixation de l'ordre du jour (méthode et forme) 139
Propositions et avant-projets (priorité) 139
Procédure de la conférence (Règlement intérieur), Rang et préséance 139
Langue (traduction, interprètes) 140
La présidence (Présidence provisoire) 140
Le bureau. Sa compétence 140
Droits du président 140

Dix-huitième Séance (Privée). 22 janvier 1926, 10 h. 30.
56. Procédure des conférences internationales: Rapport du Dr. Mastny (C.P.D.I./32) (suite) 141
Vérification (échange, dépôt) de pleins pouvoirs 141
Conclusion et rédaction des traités 143

Dix-neuvième Séance (Privée). 22 janvier 1926, 15 h. 30.
57. Procédure des conférences internationales: Rapport du Dr. Mastny (C.P.D.I./32) (suite) 144
Validité des ratifications en droit international 144
Accomplissement des obligations internationales 147
Communication réciproque des changements introduits dans la législation intérieure 147
Adhésions 148
Conventions rédigées en deux ou plusieurs langues 148
58. Statut juridique des navires d'Etat affectés à des opérations de commerce. Rapport de M. Barbosa de Magalhães (C.P.D.I./17 et Annexes I, II et III) 148
59. Articles 1 et 2 du projet de la Conférence de Gothembourg (voir Annexes I et III du rapport de M. Barbosa de Magalhães) 149
Article additionnel (voir Annexe III du rapport) 150

Vingtième Séance (Privée). 23 janvier 1926, 10 h. 30.
60. Conflits de lois sur la nationalité: Rapport du Dr. Rundstein (C.P.D.I./20 et Annexe) 151
Article premier 152
Article 2 155

Vingt-et-unième Séance (Privée). 23 janvier 1926, 15 h. 30.
61. Conflits des lois sur la nationalité: Rapport du Dr. Rundstein (C.P.D.I./20) (suite) 156
Article 2 (suite) 156
Article 3 157
Article 4 158
Article 5 158
Article 6 158
Article 7 159
Article 8 161
Article 9 161
Article 10 161
Article additionnel proposé par le Professeur Schücking 162

Vingt-deuxième Séance (Privée). 25 janvier 1926, 10 h. 30.
62. Conflits des lois sur la nationalité: Rapport du Dr. Rundstein (C.P.D.I./20) (suite) 162
Article 10 (suite) 162
(a) Cas de perte de la nationalité d'origine au moment du mariage 162
(b) Changement de nationalité du mari survenant au cours du mariage 163
(c) Cas d'acquisition de nationalité 163
Article 11 164
Article 11 bis 164
Article 12 165
Article 13 165
Article 14 166
Article 15 166

Vingt-troisième Séance (Privée). 25 janvier 1926, 15 h. 30.
63. Droit de la mer territoriale: Rapport du Professeur Schücking (C.P.D.I./19) 166
Article 1 166
64. Point III de l'ordre du jour. Autres matières qui pourraient faire l'objet des études du Comité: Désignation d'un Sous-Comité 172

Vingt-quatrième Séance (Privée). 26 janvier 1926, 10 h. 30.
65. Responsabilité d'un Etat en raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers: Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I./34/I) 172

Question b: Droit de la mer territoriale (suite) 172
Article 3 -- Office international des eaux et enregistrement dans les registres internationaux des eaux 173
Article 4 -- Baies 174
Article 5 -- Iles 174
Article 6 -- Détroits 174
Article 7 -- Passages inoffensifs 175
Article 8 -- Cabotage 175

Vingt-cinquième Séance (Privée). 26 janvier 1926, 16 h.
66. Droit de la mer territoriale: Rapport du Professeur Schücking (C.P.D.I./19) 175
Article 9 -- Juridiction 175
Article 10 -- Règlements 175
Article 11 -- Richesses de la mer, du sol et du sous-sol 175
Article 12 -- Navires de guerre 176
Article 14 -- Solution des conflits 176
67. Droit international privé: Rapport du Sous-Comité chargé de dresser une liste des questions de droit international privé à proposer aux déliberations du Comité (C.P.D.I./18) 176
(a) Simplification des formalités se référant à la législation (sic) des documents en pays étranger 176
(b) Nationalité des personnes morales du droit commercial, y compris la désignation, s'il y a doute, de l'Etat auquel appartient sur elle le droit de protection diplomatique 179
(c) Reconnaissance juridique des sociétés commerciales étrangères 179
(d) Prescription libératoire des actions 179
(e) Conflits de lois au sujet des contrats de vente de marchandises 179
(f) Lois de référant aux titres volés 179
(g) Droit d'interroger des témoins en pays étranger à raison d'une procédure judiciaire en cours 179
(h) Contrats de transport de personnes ou de marchandises d'un pays dans un autre 179
(j) Le droit international privé en matière fluviale 179
68. Juridiction de la Cour permanente de Justice internationale: Projet de résolution du Dr. Loder 179

Vingt-sixième Séance (Privée). 27 janvier 1926, 10 h. 30.
69. Juridiction de la Cour permanente de Justice internationale: Projet de résolution du Dr. Loder (suite) . . . 181
70. Questions de droit international privé: Rapport du Sous-Comité nommé pour dresser une liste des questions de droit international privé à poser aux délibérations du Comité (C.P.D.I./18) (suite) 183
(f) Lois se référant aux titres volés 183
(h) Contrat de transport de personnes ou de marchandises d'un pays dans un autre 183
(j) Droit international privé en matière fluviale 183
71. Prescription libératoire en matière de droit international public (C.P.D.I./31) 183
72. Responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire a la personne ou les biens des étrangers: Conclusions modifiées du rapport de M. Guerrero (C.P.D.I./36) 184
73. Extradition: Projet de rapport présenté par le président (C.P.D.I./38) 184
74. Piraterie: Conclusions modifiées du rapport de M. Matsuda (C.P.D.I./37) 184
Statut juridique des navires d'Etat affectés à des opérations de commerce: Projet de lettre du (sic) Conseil 184

Vingt-septième Séance (Privée). 28 janvier 1926, 10 h. 30.
75. Réserves d'un Etat à la signature d'une convention 185
76. Réponses des gouvernements et date de la prochaine session 185
77. Lettre d'envoi au Secrétaire général 185
78. Publication des travaux du Comité 185
79. Nationalité: Conclusions du Dr. Rundstein, rapporteur . 186
80. Liste des questions de droit international public retenues par le Sous-Comité comme étant susceptibles d'être mises au programme (C.P.D.I./40) 187
1° Communication d'actes judiciaires et extrajudiciaires en matière pénale. Commissions rogatoires en matière pénale 187
2° La situation juridique des associations et fondations internationales qui sont l'oeuvre de particuliers 187
3° Domicile au point de vue international 188
4° Droits et devoirs des étrangers 188

5° Situation juridique et fonctions des consuls 188
6° S'il serait possible de déterminer, et dans quelle mesure, la notion de la navigation de cabotage 188

Vingt-huitième Séance (Privée). 28 janvier 1926, 15 h.
81. Liste des questions de droit international public retenues par le Sous-Comité comme étant susceptibles d'être mises au programme (C.P.D.I./40) (suite) 189
7° S'il est possible, et dans quelle mesure, d'arriver à un accord international sur les conditions principales qui doivent déterminer la nationalité des navires privés 189
8° S'il serait possible, et dans quelle mesure, d'arriver à un accord international sur les principales façons de déterminer et d'interpréter les effets de la clause de la nation la plus favorisée dans les traités 190
9° Si, et dans quelles formes, il serait possible de reviser le classement des agents diplomatiques établi par les Congrès de Vienne et d'Aix-la-Chapelle 190
10° Computation des délais en droit international . . . 191
11° Protection diplomatique des étrangers 191
12° Compétence des tribunaux des Etats étrangers et, d'une manière spéciale, vis-à-vis d'un Etat exerçant le commerce 191
82. Questions de droit international privé (suite) 192
(a) Simplification des formalites se référant à la légalisation (sic) des documents en pays étrangers 192
(b) Nationalité des personnes morales de droit commercial, y compris la désignation, s'il y a doute, de l'Etat auquel appartient sur elles le droit de protection diplomatique 192
83. Instructions aux rapporteurs 192
84. Piraterie: Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I./44) 193
85. Exploitation des richesses de la mer 193
(a) Conclusions modifiées par le Dr. Suarez (C.P.D.I./39) 193
(b) Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I./43) 193

86. Statut juridique des navires d'Etat affectés aux opérations de commerce (C.P.D.I./45) 193
87. Procédure des conférences internationales, conclusion et rédaction des traités 193
(a) Liste, revisée par le rapporteur, des sujets susceptibles d'être codifés (C.P.D.I./41) 193
Procédure des conférences internationales 193
Conclusion et rédaction des traités 193
(b) Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I./46) 194
88. Nationalité 194
(a) Modifications introduites par le rapporteur dans son projet (C.P.D.I./42) 194
(b) Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I./47) 194
89. Eaux territoriales 194
(a) Conclusions modifiées par le rapporteur (C.P.D.I./35(1)) 194
(b) Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I./49) 194
90. Compétence criminelle des Etats en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire. Projet de rapport présenté par le président (C.P.D.I./48) 194
91. Séance publique 194

Vingt-neuvième Séance (Privée, puis publique). 29 janvier 1926, 10 h. 30
92. Rédaction définitive des questions inscrites au programme (C.P.D.I./50) 195
93. Désignation des sous-comités et rapporteurs chargés de présenter des rapports sur les matières inscrites au programme de la session suivante 195
94. Délai fixé pour la présentation des rapports des sous-comités 196
95. Publications, en annexe aux procès-verbaux, des textes primitifs des rapporteurs 196
96. Lettre d'envoi au Secrétaire général: Projet elaboré par MM. Fromageot et van Hamel (C.P.D.I./51) . . . 196
97. Clôture de la session 196

Minutes of the Third Session, Geneva,
March 22nd-April 2nd, 1927
(doc. C.P.D.I./3rd Session/P.V.)

First Meeting (Public, later Private). March 22nd, 1927, 11 a.m.
98. Opening of the Session 201
99. Programme of work for the Session 202

Second Meeting (Private). March 23rd, 1927, 10 a.m.
100. Responsibility of States for Damage done on their Territory to the Person or Property of Foreigners: Report by Dr. Guerrero on the Replies of Governments to Questionnaire No. 4 207
101. Press Communiques 210

Third Meeting (Private). March 23rd, 1927, 3:30 p.m.
102. Procedure to be recommended to the Council for Dealing with the Various Subjects under Consideration: Appointment of a Sub-Committee 211
103. Question of the Revision of the Classification of Diplomatic Agents: Report by Dr. Guerrero 211
104. Question of Establishing by way of a General Convention Provisions as to the Legal Position of Consuls: Report by Dr. Guerrero 213
1. Exequatur 213
Inviolability of the Consular Archives 214

Fourth Meeting (Private). March 24th, 1927, 10 a.m.
105. Question of establishing by way of a general Convention Provisions as to the Legal Position and Functions of Consuls: Report by Dr. Guerrero (continuation) 215
Inviolability of Consular Archives (cont.) 215
Immunity from Civil Jurisdiction 215
Immunity from Criminal Jurisdiction 215
Right of Asylum 217
Taxation 217
Position of Honorary Consuls 217
Immunity from Criminal Jurisdiction (cont.) 218

Fifth Meeting (Private). March 24th, 1927, 4 p.m.
106. Question of the Admissibility of Reservations to General Conventions: Report by M. Fromageot 220

107. Nationality: Report by Dr. Rundstein on the Replies of Governments to the Questionnaire 222

Sixth Meeting (Private). March 25th, 1927, 10 a.m.

108. Nationality: Report by Dr. Rundstein on the Replies of Governments to the Questionnaire (cont.) 224
109. Territorial Waters: Report by Professor Schücking on the Replies of Governments to the Questionnaire 225

Seventh Meeting (Private). March 26th, 1927, 10 a.m.

110. Diplomatic Privileges and Immunities: Report by Professor Diena 226
111. Preparation of Reports 228
112. Question of the Establishment by means of a General Convention of Provisions concerning the Communication of Judicial and Extra-Judicial Acts in Penal Matters and Letters Rogatory in Penal Matters: Report by Professor Schücking 228

Eighth Meeting (Private). March 26th, 1927, 4 p.m.

113. Question of the Establishment by means of a General Convention of Provisions concerning the Communication of Judicial and Extra-Judicial Acts in Penal Matters and Letters Rogatory in Penal Matters: Report by Professor Schücking (cont.) 232
Article 2--Summoning of Witnesses and Experts 232
Article 3--Surrender of Exhibits 233
Article 4--Communication of Penal Sentence and of Extracts from Criminal Records 233
Article 5--Channel through which Judicial Co-operation may be effected 234
Article 6--Costs incurred in the Course of Judicial Assistance 234
Article 7--Language to be used in Judicial Co-operation 234
Article 8--Communication of Information 234

Ninth Meeting (Private). March 28th, 1927, 10 a.m.

114. Expression of Sympathy to Mr. McKinnon Wood 235
115. Progress of the Work of the Committee 235
116. Welcome to Sir Muhammad Rafique and M. Matsuda . . . 236
117. Procedure for International Conferences and for the Conclusion and Drafting of Treaties: Report by Dr. Rundstein on the replies of Governments to Questionnaire No. 5 236

118. Piracy: Report by M. Matsuda 238
119. Exploitation of the Products of the Sea: Report by Dr. de Magalhães 239

Tenth Meeting (Private). March 28th, 1927, 4 p.m.
120. Question of the Admissibility of Reservations to General Conventions: Draft Covering Letter to the Report to the Council 240
121. Question of the Establishment by means of a General Convention of Provisions concerning the Communication of Judicial and Extra-Judicial Acts in Penal Matters and Letters Rogatory in Penal Matters: Revised Text of the Draft Convention submitted by Professor Schücking 240
122. Possibility of reaching International Agreement concerning the Principal Means of determining and interpreting the Effects of the Most-favoured-nation Clause in Treaties: Reports by Mr. Wickersham 241
123. Piracy: Addition to the Report by M. Matsuda 245

Eleventh Meeting (Private). March 29th, 1927, 10 a.m.
124. Possibility of Establishing by way of a Convention International Rules concerning the Competence of Courts in regard to Foreign States: Report by M. Matsuda 246
125. (a) Possibility of Formulating by way of a Convention International Rules concerning the Nationality of Commercial Corporations:
(b) Possibility of Establishing by way of a Convention International Rules concerning the Recognition of the Legal Personality of Foreign Commercial Corporations: Reports by Dr. Rundstein 250

Twelfth Meeting (Private). March 30th, 1927, 10 a.m.
126. Possibility of formulating by way of a Convention International Rules concerning the Nationality of Commercial Corporations: Draft Rules submitted by Dr. Rundstein 251
Article 1 251
Article 2 254
Article 3 254
Article 4 256
Article 5 256

Article 6 256
Article 7 256
Article 8 256
Article 9 257
Article 10 257
Article 11 257
127. Form to be given to Questionnaires to be sent to Governments and Submission of New Subjects to be considered by Sub-Committees 257

Thirteenth Meeting (Private). March 31st, 1927, 10 a.m.
128. Possibility of Establishing by way of a Convention International Rules concerning the Recognition of the Legal Personality of Foreign Commercial Corporations: Report by Dr. Rundstein 258
Article 1 258
Article 2 259
Article 3 259
Article 4 260
Article 5 260
129. Settlement by International Conventions of Questions connected with the Conflict of Laws on Domicile: Report by Dr. Magalhães 261
130. Prescription: Adjournment of the Discussion 263
131. Inclusion in the Agenda of the next Session of the two questions regarding which no Reports had been received 263
132. Question of Contracts for the Sale of Goods 263
133. Question of the Inclusion of New Subjects in the Agenda of the Committee and Duration of the Mandate of the Committee 263
134. Examination of the Draft Report of the Committee to the Council and of the Report by the Sub-Committee on Procedure 264

Fourteenth Meeting (Private). March 31st, 1927, 4 p.m.
135. Examination of the Draft Report to the Council (cont.) . . 265
136. Examination of the Report of the Sub-Committee on Procedure 265
137. Procedure for International Conferences and for the Conclusion and Drafting of Treaties: Draft Report by the Sub-Committee on Procedure 266

138. Exploitation of the Products of the Sea: Draft Report by the Sub-Committee on Procedure 266
139. Possibility of reaching International Agreement concerning the Principal Means of determining and interpreting the Effects of the Most-favoured-nation Clause in Treaties: Draft Report by the Sub-Committee on Procedure 266
140. Possibility of Formulating by way of a Convention International Rules concerning the Nationality of Commercial Corporations: Draft Report by the Sub-Committee on Procedure 266
141. Possibility of Formulating by way of a Convention International Rules concerning the Recognition of the Legal Personality of Foreign Commercial Corporations: Draft Report by the Sub-Committee on Procedure 266
142. Question of the Establishment by means of a General Convention of Provisions concerning the Communication of Judicial and Extra-Judicial Acts in Penal Matters and Letters Rogatory in Penal Matters: Draft Questionnaire No. 8 266

Fifteenth Meeting (Private). April 1st, 1927, 3 p.m.
143. Procedure to be adopted for completing the Work of the Committee 267
144. Question of the Revision of the Classification of Diplomatic Agents: Draft Questionnaire No. 10 267
145. Question of Establishing by way of a General Convention Provisions as to the Legal Position and Functions of Consuls: Draft Questionnaire No. 9 267
146. Possibility of Establishing by way of a Convention International Rules concerning the Competence of the Courts in regard to Foreign States: Draft Questionnaire No. 11 268
147. Draft Letter from the Chairman of the Committee to the Secretary-General of the League 268
148. Reply from the Italian Government to Questionnaires Nos. 1 to 7 269
149. Question of Establishing by way of a General Convention Provisions as to the Legal Position and Functions of Consuls: Revised Text of the Draft Convention 269

Sixteenth Meeting. April 2nd, 1927, 10:30 a.m.
150. Closing Speech by the Chairman 270

ANNEXES

1. Questionnaire No. 4--Responsibility of States: Analysis of Replies received from Governments, submitted by Dr. Guerrero 273
2. Extract from the Treaty of Friendship, Commerce and Consular Rights between the United States and Germany, signed at Washington, December 8th, 1923; Ratifications exchanged October 14th, 1925 . . 277
3. Questionnaire No. 1--Nationality: Analysis of Replies received from Governments, submitted by Dr. Rundstein 280
4. Questionnaire No. 2--Territorial Waters: Analysis of Replies received from Governments, submitted by Professor Schücking 281
5. Questionnaire No. 5--Procedure of International Conferences and Procedure for the Drafting and Conclusion of Treaties: Analysis of Replies received from Governments, submitted by Dr. Rundstein 285
6. Questionnaire No. 6--Piracy: Analysis of Replies received from Governments, submitted by M. Matsuda 287
7. Questionnaire No. 7--Products of the Sea: Analysis of Replies received from Governments, submitted by Dr. Barbosa de Magalhães 292

Minutes of the Fourth Session, Geneva, 22-28 June 1928
(doc. C.395. 1928.V.)

First Meeting (Public, then Private). June 22nd, 1928, 11 a.m.
151. Opening of the Session 299
152. Agenda of the Session 301
153. Proposal of the Delegation of Paraguay for the Preparation of a General and Comprehensive Plan of Codification of International Law 301

Second Meeting (Private). June 22nd, 1928, 4 p.m.
154. Communication of Judicial and Extra-Judicial Acts in Penal Matters and Letters Rogatory in Penal Matters: Analysis of Government Replies to Questionnaire No. 8 305

155. Legal Position and Functions of Consuls: Analysis of Government Replies to Questionnaire No. 9 310
156. Revision of the Classification of Diplomatic Agents: Analysis of Government Replies to Questionnaire No. 10 311
157. Absence of Dr. Wang Chung-Hui from the Session 312

Third Meeting (Private). June 25th, 1928, 10:30 a.m.
158. Question of the Application in International Law of the Conception of Prescription: Report of the Sub-Committee 312
159. Legal Position of Private Non-Profit-Making International Associations and of Private International Foundations 316
160. Competence of the Courts in regard to Foreign States: Replies to Questionnaire No. 11 316

Fourth Meeting (Private). June 25th, 1928, 4 p.m.
161. Counterfeiting Currency: Consideration of Recommendations VII and VIII of the Mixed Committee for the Suppression of Counterfeiting Currency 318

Fifth Meeting (Private). June 26th, 1928, 11 a.m.
162. Question of the Conflicts of Laws in the matter of Domicile: Report of the Sub-Committee (C.P.D.I./80 and 80(a)) 322

Sixth Meeting (Private). June 26th, 1928, 4 p.m.
163. Question of the Conflict of Laws in the matter of Domicile: Report of the Sub-Committee (cont.) 327
164. Proposal by the Delegation of Paraguay for the Preparation of a General and Comprehensive Plan of Codification of International Law: Report by the Sub-Committee 331

Seventh Meeting (Private). June 27th, 1928, 4 p.m.
165. Counterfeiting Currency: Examination of the Draft Report on Certain Recommendations formulated by the Mixed Committee for the Repression of the Counterfeiting of Currency 333
166. Examination of the Draft Report on the Questions which appear to be sufficiently Ripe for International Regulation 333

167. Examination of the Draft Report on the Proposal of the Delegation of Paraguay for the Preparation of a General and Comprehensive Plan of Codification of International Law 334
168. Examination of the Draft Report on the Question of Domicile 335
169. Examination of the Draft Letter from the Chairman of the Committee to the Secretary-General of the League 335

Eighth Meeting (Public). June 28th, 1928, 11 a.m.
170. Close of the Session 337
171. Addition as an Annex to the Report to the Council of the Convention on Consular Agents, adopted at the Sixth Pan-American Conference at Havana 339

ANNEXES

1. Counterfeiting Currency: Note by the Secretariat . . 341
2. Application in International Law of the conception of Prescription: Report by the Sub-Committee appointed at the First Session of the Committee of Experts 341
3. Question of the Legal Position of Private Non-Profit-Making International Associations and of Private International Foundations: Report of the Sub-Committee appointed at the Second Session of the Committee of Experts 343
4. Proposal by the Delegation of Paraguay for the Preparation of a General and Comprehensive Plan of Codification of International Law: Draft Report submitted by the Sub-Committee appointed by the Committee of Experts on June 22nd, 1928 . . . 344
4a. Proposal by the Delegation of Paraguay for the preparation of a General and Comprehensive Plan of Codification of International Law: Report adopted in First Reading by the Committee of Experts on June 26th, 1928 345
5. Draft Report upon Certain Recommendations formulated by the Mixed Committee for the Repression of the Counterfeiting of Currency 346
6. Draft Report on the Questions which appear ripe for International Regulation 346
7. Draft Questionnaire No. 12--Domicile 347
8. Draft Letter from the Chairman of the Committee to the Secretary-General of the League 348

INTRODUCTION

The evolution of international law in the twentieth century is marked by the long series of plenipotentiary diplomatic conferences convened with the aim of reducing the rules of customary international law on a given topic to written form. Such general conferences were held in 1899,[1] 1907,[2] 1908-9,[3] 1930,[4] 1958,[5] 1960,[6] 1961,[7] 1963,[8] and 1968-9.[9] (In addition, the general meetings of international organizations have occasionally performed a similar function, the most important being the General Assembly of the United Nations.)[10] To this list must also be added the Paris Peace Conference of 1919 in so far as it dealt with the organization of the international community--the establishment of the League of Nations, of the Permanent Court of International Justice and the International Labour Office (now Organization), and the Dumbarton Oaks and San Francisco Conferences of 1944 and 1945, dealing with the establishment of the United Nations Organization. Although characteristically different as to time, place, composition, subject-matter and above all their political context, a single thread unites these conferences with one another--a widely held although not universally shared belief, as much a matter of political philosophy as of legal idealism, that the systematic and agreed written formulation of the rules of international law on the major topics would be an important contribution to the maintenance of international peace and security. The existence of such an aspiration as a motive force appears from the diplomatic negotiations which preceded the convening of the first Hague Peace Conference of 1899 (and indeed this is implicit in the official designation of that series of conferences). The Hague Conference of 1899 envisaged that its work would be continued after a suitable opportunity, and the second Hague Peace Conference of 1907 met for that express purpose. Amongst its many decisions was an express call for a Third Peace Conference after a further suitable lapse of time. More interesting for present purposes was the Conference's recommendation concerning the procedure for preparing that meeting:

> (T)he Conference considers that it would be very desirable that, some two years before the probable date of the meeting, a preparatory committee should be charged by the Governments with the task of collecting the various proposals to be submitted to the Conference, of ascertaining what subjects are ripe for embodiment in an international regulation, and of preparing the

programme which the Governments should decide upon in sufficient time to enable it to be carefully examined by the countries interested. The Committee should further be entrusted with the task of proposing a system of organization and procedure for the Conference itself.[11]

That recommendation is the seed which was ultimately to burgeon forth first as the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law of the League of Nations, and later as the International Law Commission of the United Nations, though not without passing through many stages and undergoing many vicissitudes.

The outbreak of World War I (1914-1918) prevented the fulfilment of the programme envisaged in 1907 at The Hague. However, the theme was officially taken up by the Advisory Committee of Jurists which was appointed in 1919 to draft the Statute of the Permanent Court of International Justice. That Advisory Committee adopted an important resolution in which it expressed the conviction that the extension of the sway of justice and the development of international jurisdiction were urgently required to ensure the security of States and the well-being of nations, and for this purpose the Committee recommended the resumption of the work of the Hague Conferences as soon as possible.[12]

At the First Assembly of the League of Nations in 1920, this question, together with all others relating to the Permanent Court of International Justice, was subjected to close scrutiny in the Third Committee. In the course of this discussion the conclusion developed that the Assembly of the League of Nations was in reality itself continuing the work of the Hague Conferences and that it would be superfluous to establish yet another organ. On the other hand it was urgently essential to study the problem of a more precise definition and co-ordination of the rules of international law. It was recognized that the work to be accomplished was considerable and required profound knowledge on the part of those who were to undertake it. The first step which the Third Committee proposed was a limited one, that the Assembly should invite the Council to address to the most authoritative of the institutions which were devoted to the study of international law a request to consider what would be the best methods of co-operative work to adopt for the more precise definition and more complete co-ordination of the rules of international law to be applied in the mutual relations of States.[13] But even this modest proposal did not survive. In the plenary meetings, opposition was articulated by, of all people, Lord Robert Cecil M. P., K. C., speaking officially as a representative of South Africa (but reflecting, apparently, views which were strongly held in official cir-

cles in London). He thought that "we have not got to a stage when it is desirable to consider the codification of international law." The proposal to consult with the learned institutions was, in an unusual piece of exaggeration, termed "a very dangerous project at this stage of the world's history." However in a more restrained second intervention Lord Cecil explained that he did not think that the world had arrived at "sufficient calmness of the public mind" to undertake the codification of international law "without very serious results to the future of international law." As a consequence of this unyielding opposition, the draft resolution submitted by the Third Committee was not adopted.[14]

The inactivity in the field of codification engendered by this incident, itself reflecting a political position held by one of the leading members of the League of Nations, was to last for several years. It is evident from the internal records that considerable scepticism reigned in the highest circles of the Secretariat, headed by the Secretary-General, Sir Eric Drummond himself, as to the possibility and desirability of the League giving any encouragement to the codification of international law. This scepticism was to last throughout the life of the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, and undoubtedly was an important factor influencing the relatively unsuccessful efforts of the League in this field. Nevertheless, this attitude was not unanimously held in the Secretariat. On 15 February 1921 Commandatore (as he then was) Dionisio Anzilotti, at the time one of the Under-Secretaries-General, addressed a memorandum to Sir Eric, and circulated it widely among his colleagues in the higher levels in the Secretariat, the burden of which was that if the League did not take the matter up, the initiative for the codification of international law would in all likelihood pass to the United States of America. Despite Sir Eric's negative reaction, he agreed that the memorandum should be discussed in the Secretariat, and it came before the Directors Meeting on 16 February. However, here too the Italian jurist's initiative met with little encouragement and the matter was not followed up. Desultory attempts to revive interest in the matter in the Secretariat itself followed, but always with the same negative response.[15]

This notwithstanding, there was increasing restlessness at the League's inactivity, especially among the smaller Powers and in academic circles (including the American Society of International Law). It is therefore not surprising that by the time the Fifth Assembly convened in 1924, superficial signs of a change in the atmosphere could be detected. Following a long and carefully prepared diplomatic action which involved at least the Secretariat of the

League of Nations, the Minister for Foreign Affairs of Sweden, Baron Marks von Würtemberg, in a programmatic speech on 8 September 1924 resumed the initiative. He formally proposed that the League should display greater activity in promoting the development of international law by helping to prepare the ground for the conclusion of agreements in fields where certain main principles of international law already accepted but where a degree of vagueness or even slight differences of opinion existed regarding details of application. He also thought that attempts could be made to reach agreement in certain fields where there were either no recognized international rules but where there was a growing need for them, or where existing rules no longer met requirements. A draft resolution embodying these ends was submitted. In the usual way this was taken on the agenda as a separate item and discussed in detail in the Assembly's First Committee and in a Sub-Committee, the Rapporteur of which was the Belgian jurist Henri Rolin. The Swedish draft resolution was modified as a result of this examination, and on 22 September 1924 the Assembly adopted its well-known resolution which formed the basis for the work of the Committee for the Progressive Codification of International Law and for the subsequent activities of the League of Nations in the field of codification.

The Assembly began by recalling the experience which had been gained in the previous five years of the valuable services which the League could render towards rapidly meeting what was termed "the legislative needs of international relations," and went on to request the Council to convene a committee of experts, not merely possessing individually the required qualifications but also as a body representing the main forms of civilisation and the principal legal systems of the world. That committee, after consulting the most authoritative organizations devoting themselves to the study of international law, and without trespassing in any way upon the official initiative which particular States may have taken, would have the duty:

"(1) To prepare a provisional list of the subjects of international law the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable at the present moment; and
(2) After communication of the list by the Secretariat to the Governments of States, whether Members of the League or not, for their opinion, to examine the replies received; and
(3) To report to the Council on the questions which are sufficiently ripe and on the procedure which might be followed with a view to preparing eventually for conferences for their solution."[16]

This resolution, which remained unchanged, constituted the basic terms of reference for the Committee of Experts. Beyond insisting that that phase of the codification effort should set its sights on what has now come to be called the "convention method" for consummating the codification of a given topic, and beyond calling for some minimal consultation with Governments, the Assembly furnished little guidance to the Committee in its work. The Committee was given a virtually free hand in organizing itself and in setting about its business.

It immediately fell to the Secretariat to take the initiative and to the Council of the League of Nations to appoint the members of this Committee. As a practical matter, the record of the discussions in the Fifth Assembly did not clarify the expectations of the Assembly regarding the composition of the Committee, beyond the vague directive as to individual competence and the generally representative quality of the Committee as a whole (using a phrase taken from the Statute of the Permanent Court of International Justice), and the budgetary limitation, while not decisive, nevertheless was indicative. The matter was taken in hand by Jost van Hamel of the Netherlands, Director of the Legal Section in the Secretariat. He developed his ideas in a carefully elaborated memorandum of 24 October 1924 to Sir Eric Drummond, who concurred in the suggestions that the Council should proceed with the appointment immediately, i.e. at its December session, and that since Sweden had taken the initiative in the Assembly, a Swedish representative should act as rapporteur for the Council, meaning that he was to assume the diplomatic responsibility for the actual composition of the Committee, through the normal processes of consultation and negotiation centralized through the rapporteur and the Secretariat, then customary in the League of Nations.

More delicate was the question of the membership of the Committee (which, incidentally, was prestigious enough that Sir Eric did not feel it necessary to enquire of the nominees of their acceptance prior to the Council's formal decision). Van Hamel advised that the Committee should be very small and its members very authoritative men of standing in the international world, but the difficulty was to balance that requirement with the necessity of choosing various forms of civilisation and various legal schools, and of giving satisfaction to various nationalities. He thought that a Committee of eleven or twelve would be a desirable number. Sir Eric, however, considered that the Committee should be larger. He was very insistent that a Muslim jurist should be included, pointing out that "we have had a good many complaints that that system up to now has been entirely ignored." His preference was for an Indian jurist. It was of course

understood that consultations would take place with the Governments concerned before the actual nominations were made.[17]

Following this work in the Secretariat, the Council at its Rome meeting on 8 December 1924 accepted the Swedish proposal to consider at that session the appointment of the members of the Committee, and three days later, on 11 December it approved the list of members as submitted by the Swedish delegation. As a tribute to Sweden it was decided that the Chairman of the Committee should be a Swedish national.

The final decision was to establish a Committee consisting of 17 members (the same number as in 1947 was to constitute the Committee for the Progressive Development and Codification of International Law of the United Nations, which prepared the Statute of the International Law Commission), as follows: Chairman: Mr. Hjalmar Hammarskjöld (Sweden), former Prime Minister of Sweden, Governor of the Province of Upsala; Vice-Chairman: Professor G. Diena (Italy), Professor of International Law at the University of Pavia; Members: Mr. Christobal Botella (Spain), formerly Professor of Law at the University of Madrid, Legal Adviser to the Spanish Embassy at Paris, President of the Franco-German Mixed Arbitral Tribunal; Professor James Leslie Brierly (Great Britain), Professor of International Law at the University of Oxford; Mr. H. Fromageot (France), Legal Adviser to the Ministry for Foreign Affairs of the French Republic; Dr. J. Gustavo Guerrero (Salvador), Minister of Salvador in Paris; Dr. B. C. J. Loder (the Netherlands), former Member of the Supreme Court of the Netherlands, Judge and late President of the Permanent Court of International Justice; Dr. Barbosa de Magalhães (Portugal), Professor of Law at the University of Lisbon, Barrister, former Minister of Foreign Affairs, Justice and Education; Dr. Adalbert Mastny (Czechoslovakia), Czechoslovak Minister in London, President of the Czechoslovak Group of the International Law Association; Mr. M. Matsuda (Japan), Doctor of Law, Minister Plenipotentiary; Dr. Szymon Rundstein (Poland), Barrister at the Court of Appeal at Warsaw, formerly Legal Adviser to the Ministry of Foreign Affairs; Professor Walther Schücking (Germany), Professor at the Higher School of Commercial Sciences at Berlin; Dr. José Léon Suarez (Argentine), Dean of the Faculty of Political Science at the University of Buenos Aires; Professor Charles de Visscher (Belgium), Professor in the Faculty of Law at the University of Ghent, Legal Adviser to the Belgian Ministry for Foreign Affairs; Dr. Wang-Chung-Hui (China), Deputy-Judge of the Permanent Court of International Justice; and Mr. George W. Wickersham (United States of America), formerly Attorney-General of the United States, Member of the International Law Committee

of the American Bar Association and President of the American Law Institute. The Council was unable to complete the appointment of the Muslim jurist in time. Subsequently Sir Abdur Rahim, a member of the Executive Committee of the Governor of Bengal was nominated. However, he was unable to accept the appointment and later, after the Committee's first session, Sir Muhamad Rafique, a former judge of the High Court of the United Provinces, was appointed.[18]

Several features of this composition may be noted. As in the case of the Permanent Court of International Justice at the time, membership was not restricted to nationals of States Members of the League of Nations: a national of Germany (which only became a Member of the League in 1926) and a national of the United States of America played an active part in the work of the Committee of Experts. On the other hand, the Spanish member, who could not take part in the earlier meetings of the Committee of Experts because of his duties as President of the Franco-German Mixed Arbitral Tribunal under the Treaty of Versailles, resigned from the Committee after Spain left the League of Nations in 1926, and his place was not filled. The countries simultaneously having nationals on both the Permanent Court and the Committee of Experts in this period were: China, France, Great Britain, Italy, Japan, the Netherlands, Spain and U.S.A. One Judge and one Deputy-Judge of the Permanent Court also served as members of the Committee of Experts: indeed the Permanent Court had decided that there was no incompatibility between membership of the Court and participation by a Judge in international conferences which were concerned with the development of the law--a stand which, probably wisely, has since been completely reversed by the International Court of Justice in relation to membership of Judges in the International Law Commission.[19]

As in the case of the Permanent Court, so also in the case of the Committee of Experts, the Soviet Union was not represented, and there is no indication that it showed at that time any interest in that side of the activities of the League of Nations. Soviet foreign policy had other preoccupations then (although later a Soviet observer attended the 1930 Codification Conference).

The composition of the Committee of Experts remained unchanged throughout its existence.[20]

The burden of organizing the work of the first session of the Committee fell upon the Chairman and the Director of the Legal Division of the League Secretariat. Neither the League Assembly nor the Council had given any guidance on the matter, nor had they furnished any directives regarding preparatory work to be undertaken in advance of the meeting. The work had to start from scratch,

therefore.[21] To this end, the Chairman circulated in advance a working paper (doc. C.P.D.I./2, 6 March 1925) which became the basis of work at the Committee's first session. The following is the major part of that document:

"I have thought it desirable to convene a plenary meeting of the Committee at the earliest possible date, in order to give the members an opportunity of getting into touch with one another, of engaging in a preliminary exchange of views and of settling certain questions of method and organization.

In particular, it appeared to be of primary importance to arrive without delay at clear and precise views as to the nature of the task entrusted to us, and thus to determine the general scope of the discussion in the Committee, the opinions to be solicited from certain eminent associations and the preparatory work to be undertaken by the Secretariat.

Our Committee is instructed to 'prepare a provisional list of the subjects of international law, the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable.'

There immediately arises the question how far we should go into details in indicating these subjects. That is, no doubt, a preliminary question, but it is none the less fundamental. That it would not suffice merely to set down a few main heads is obvious; but the extent to which we should particularise is a matter for discussion. Not improbably such a discussion could be facilitated by an examination of existing proposals in regard to certain branches of international law, and of treaties and conventions which already constitute, in themselves, a partial codification of international law. It is clear that the more closely we go into detail, the easier we shall find it to select the subjects 'the regulation of which by international agreement' would seem to be both desirable and practicable.

As the Legal Section of the Secretariat has been good enough to place itself at the disposal of our Committee, I have requested it to prepare the ground for us by collecting, or indicating--of course in the manner best suited to the circumstances--certain material which must evidently be of value to us, and I instanced in this connection the treaties and conventions which relate to international law, proposals or recommendations, falling within the same category, and emanating from official conferences or important associations, and lastly, unofficial publications in which codification has been attempted with more or less amplitude and detail.

A second preliminary question, which is also of a fundamental character, is that of the interpretation to be given to the passage

which prohibits the Committee from 'trespassing in any way upon the official initiative which may have been taken by particular States.' There is room for considerable difference of opinion as to the extent of the field which is thus withdrawn from our investigations owing to the initiative which particular States have taken.

Though it may not be possible, at the present moment, to define the subjects which are capable of international codification, there are doubtless advantages to be gained by setting certain provisional bounds to our field of research, either by indicating these subjects in some general way, or by excluding certain main categories of question, the solution of which must, at any rate be postponed.

Throughout the process of selection in which our Committee will have to engage, we shall have to adopt a consistent attitude as regards the nature of the 'codification' which we are instructed to prepare. Are we simply asked to give methodical form and arrangement to rules which already exist, at the most, to reduce to writing ideas on which there is universal agreement? Or are we to go further, and to consider how far innovations are desirable or possible and how far solutions may be found for questions which are still subjects of controversy? Though this question may be easy to answer in general terms, it involves many subsidiary problems and considerations which call for examination.

In view of the above considerations I propose to submit the following points--independently of questions of organisation and procedure--for special considerations at the next meeting:

The extent to which the subjects to be recommended as suitable for international codification should be treated in detail;

The precise meaning of the reservation in regard to the initiative already taken by particular States;

The designation--either positively, by the method of enumeration, or negatively, by the method of exclusion--of the provinces of international law in which the above mentioned subjects must at present be sought;

The general import of the international 'codification' which has to be prepared.

I need scarcely add that any proposals of a more or less special character which may be contributed by members will be examined with the utmost care which the time at our disposal allows."

Limited preparatory work was undertaken by the Secretariat at the request of the Chairman. One paper (doc. C.P.D.I./3, undated)

was a list of the principal law-making treaties (traités-lois) and voeux of international conferences, the most important resolutions of the Institute of International Law, the International Law Association and the American Institute of International Law, and of treatises on international law in the form of codes with a brief indication of their contents. The latter part of this paper later provoked a note by Suarez (C.P. D.I./14, 7 April 1925) drawing attention to the omission from that list of any mention of the work of the Bolivian jurist Agustin Aspiazu -- an early illustration of South American separatism and independence in the codification of international law. Another preliminary paper (doc. C.P.D.I./4, undated) was a note on matters already under consideration by the competent organs of the League. This aspect was shortly taken up at the Directors Meeting of 8 April 1925, immediately on the termination of the meeting, when Sir Eric Drummond laid down that the various technical organs of the League were to be consulted unofficially by the Rapporteurs before the different reports were drawn up, the Directors of the League also to be advised. The Committee was informed (C.P.D.I./5, 27 March 1925) that in accordance with the instructions of the Chairman and after consultations with the members of the Committee, the following institutions had been invited to collaborate with the Committee: the Institute of International Law, the American Institute of International Law, the International Law Association, the Ibero-American Institute of International Law and the International Juridical Union. Later, at its second meeting on 1 April (see page 12 below), the Committee added to this list the American Society of International Law, the International Maritime Committee and the Society of Comparative Legislation.

A communication by the Chairman regarding the agenda of the first meeting (C.P.D.I./6, 28 March 1925) indicated the pattern to be followed at the meetings. After the opening statement by the Chairman, a general discussion was envisaged on the broad lines on which the work should proceed, and the Chairman's working paper of 6 March was suggested as the basic document. Hammarskjöld did not propose that this preliminary exchange of views should take the form of a discussion of any special points. He hoped that after hearing the views of his colleagues, he would be able, in the light of their observations, to complete and give final form to the list of questions which would have to be discussed during the subsequent meetings. Members who wished to send in their views in writing before the meeting were invited to do so, but apparently no one availed himself of that invitation. It was also recalled that the Committee would have to proceed to the selection of the authoritative organizations with

which it would consult, in accordance with the Assembly's resolution, and attend to the usual administrative and organizational matters connected with its meetings.[22]

No formal requirements regarding reporting were current at that period of the Leagues' activities, and as far as concerns the Committee of Experts the matter had not been mentioned in the discussions in the Assembly or the Council. In fact, the Committee of Experts was only required to submit its final report to the Council on the questions which were sufficiently ripe, and on the procedure which might be followed with a view to their codification--a stage in the work which was not reached until the third session in 1927. However, on 11 May 1925 Hammarskjöld submitted a formal account of the work of the Committee's first session to the Acting President of the Council. This was not a report adopted by the Committee itself, but simply a letter from its Chairman, in which was incorporated the final text of the List of Subjects for Study adopted by the Committee (doc. C.P.D.I./15(1), 8 April 1925, see page 49 below). By specific direction of Sir Eric Drummond this letter, which had been circulated to the members of the League Council, was published in the Official Journal of the League of Nations.[23] In that way the widest publicity, according to the methods of the time, was given to this first step in the organizational codification of international law.

Difficulties were encountered in connection with the Committee's Minutes. Although no reference can be found in the record, it was decided during the first session that the Minutes would be confidential, for distribution only to members of the Committee. A flyer to this effect is glued to the cover: it continues with the announcement that various documents which had not been produced in that first edition would be annexed to a final edition of the Minutes, which might be published later on. No later edition, however, was ever published. (The documents in question all appear in Volume II of the present publication.) The confidential character which the Committee originally gave to its Minutes -- in theory strict enough to deprive even the Governments of States whose nationals were members of the Committee of the right to receive those Minutes -- was to cause difficulties after the second session. Ostensibly those difficulties were financial and administrative, following a general economy drive in the League's administration. However, behind those administrative and budgetary considerations there can be detected others of a more fundamental character, calling into question the value of those Minutes and thus indirectly the work of the Committee itself and more particularly its methods of work. In a letter of 11 August 1926 the Committee's Secretary advised its Chairman that having regard to the

financial situation he proposed simply filing a revised copy of the Minutes for reference, the Minutes themselves being neither roneographed nor printed, and obviously not circulated even to the members of the Committee. That led to a sharp and immediate reaction on the part of Hammarskjöld, who insisted that the printing of the records in at least one language (the implication was French) was very important and even essential. (In retrospect, that evaluation was probably correct.) This point of view was upheld by the Secretary-General, and after the Chairman had offered to defray the costs himself, Sir Eric directed that this was to be treated as a gift under the League's financial regulations, and could be accepted if the Council agreed. On 2 December 1926 the Chairman's offer was therefore formally accepted. In the Assembly of that year too, criticism was heard at the secrecy surrounding the Committee's work. After this the Committee decided to place its Minutes at the disposal of the Council as confidential documents and even to regard them as annexed to its reports; and later, after the Council had so decided, there was no difficulty over the Minutes of the third and fourth sessions which were printed in English and French, with adequate annexes.[24] In closing the fourth session the Chairman called attention to the value of these Minutes (see p. 337 below).

French was the normal working language in the Committee, although arrangements for interpretation into and from English were made whenever necessary. In accordance with the League's practice, all the documentation of the Committee was published in those two languages. Occasionally one or another of the Spanish speaking members was enabled to speak in that language. A proposal by the Latin American members of the Committee, strongly supported by the Latin American Bureau of the Secretariat, for the publication of some of the Committee's documentation in Spanish, ultimately came to naught.[25]

In an atmosphere of hope and anticipation the Committee met for its first session at the Palais Wilson in Geneva from 1 to 8 April 1925. The session commenced with a public meeting, and was opened by the Secretary-General himself followed by a speech by the Chairman (pp. 3-5 below) in which he emphasized again, along the lines of his earlier working paper, the principal tasks of the Committee as he envisaged them. After that a general debate was held on the codification of international law and lasted through the fourth meeting. At the fifth meeting the Chairman invited the Committee to a discussion on the meaning to be attached to the expression "international codification" but this was short-lived in the light of the general debate which had just ended. It then had a preliminary discussion on the problem of public and private international law and the unification

of laws, and on the reservation, which is stated in the Assembly's resolution of 22 September 1924, concerning the official initiatives taken by particular States. At that point it appointed a Drafting Committee entrusted with the task of collating the various lists of subjects. At the sixth to eighth meetings, the Committee scrutinized the Drafting Committee's report on the basis of which it reached agreement on the "List of Subjects for Study" and on the composition of the various Sub-Committees which were to report to the Committee at its second session upon the different subjects selected for examination. Except for the opening meeting and the end of the eighth meeting, all the meetings were private. However, the List of Subjects for Study was not a confidential document and the Secretariat was authorized to communicate it to the Press, together with the names of the members of the different Sub-Committees.

In his opening address (below, pp. 3-5), the Chairman summarized the main tasks before the Committee as follows:

> "We are, in the first place, given the duty, after consulting the organizations and subject to the reservations which are indicated to us, of preparing a provisional list of the subjects of international law the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable at the present moment.
>
> Evidently it is not a question of simply enumerating a few large chapter headings the contents of which seem susceptible of codification. Advantage must be taken of the great ability of the Committee's members and the completeness of their knowledge and experience, and we must go into detail sufficiently to permit of forming a considered judgment upon the desirability and the possibility of codification. We must put at the disposal of the competent quarters the material necessary for deciding, with full knowledge, what are the points upon which efforts for the development of international law should first be concentrated. By acting in this manner the Committee would at the same time frame real questionnaires which would immensely facilitate the work of the coming conferences.
>
> The subject-matter of our labours is enormous and we must anticipate dealing with it by stages. It includes at once public international law and private international law. On the other hand, we shall not perhaps be concerned with methods of introducing uniformity into the various national legislations, unless such uniformity is necessary for the requirements of public or private international law.
>
> I felt that those international conventions which already deal with certain topics, and certain recommendations or drafts, whether

official or due to the efforts of authoritative associations or of private persons, might supply us with important information for judging as to the desirability or the possibility or the details of a partial codification of international law." * * *

The debate which followed is important for two reasons. On the politico-juridical level it centered on the question of whether the codification should embrace the whole of international law or merely selected topics; and on the official-technical level, it concerned the real nature of the codification of international law on the international plane, and the distinction (if any) between what the Statute of the International Law Commission (Article 15) now calls "codification" and "progressive development" of international law.[26] It may be summarized, especially considering that this is a perennial debate. Two trends run through this debate--one which took a broad view and aspired to the complete codification of the whole of international law, and another which, if not resistant to the idea of codification in general, nevertheless wished it to be kept within the narrowest possible limits, and to be based on a piecemeal approach. It was this latter school which dominated the work of the Committee of Experts, as well as of the political organs of the League in the period under discussion.

The general debate was opened by Wickersham, who recalled American approaches to the codification of international law, notably the Field code of 1872 [27] and the then current work of the Pan-American Conference. He also referred to the work of the Commissioners of Uniform State Legislation, and the restatements of the American Law Institute. He thought that its work might afford some useful suggestions to the Committee in considering methods which it should adopt in preparing statements--possibily not for international agreement, but for common acceptance by scholars for the assistance of the Permanent Court of International Justice or any other international tribunals. "That perhaps might be a less difficult method than one which sought the assent of Governments to formal agreements of International Law to be embodied in treaties" he said (below, p. 6).

For Suarez, the task of the Committee should not be limited to a systematic cataloguing of questions of an international administrative character, but the Committee should endeavour to reach solutions and prepare agreements on disputed questions. The task of the Committee was not merely passive and confined to codifying points on which the States seemed to be in agreement. It also had an active mission in the sense of drawing attention to general principles and seeking general conclusions, and of settling questions in regard to which the modern international community of interests made it neces-

sary to secure legal uniformity (below, p. 6).

Diena, for his part, commenced by invoking the ideals which had inspired the founders of the Institute of International law at Ghent in 1872, the International Law Association at Brussels the same year, and the policies of the Italian Government, under the impulse of Mancini,[28] in the same period. Inter alia, he thought that the Committee should devote attention also to private international law (Italian exposition of international law tends to this day not to make a sharp differentiation between public and private international law). He was of opinion that the Committee should start by studying those rules which were based more particularly upon international custom: for they were often vague and were in constant process of evolution. Moreover, some had become obsolete and others were out of date. He recalled that "as a result of recent historical events, several new States had been formed." Putting his finger on a problem which has become critically intense as a result of more recent historical events, the Italian jurist postulated that by virtue of their sovereignty, these new States were entirely free to accept or refuse rules which resulted from international conventions. But those which fell within the province of general international law based on custom appeared to be valid alike for old and new States, and it was all the more necessary to remove any doubt concerning existing customs. He thought that the Committee might rather postpone, but not set aside absolutely, certain subjects such as questions concerning war. Since the Committee was one for the Progressive (emphasis in original) Codification of International Law, it should not content itself with merely registering results already obtained but should contribute as far as possible to the progress of international law (below, p. 7).

The Dutch member of the Committee, Loder, seemed to speak partly from the vantage point of his status as a member of the Permanent Court of International Justice. After expressing entire agreement with Diena, he pointed out that in the sphere of public law there were certain important matters, which appeared to be of a theoretical character, but which were of first importance from the point of view of the Court. He cited, as an example, the question of sovereignty, the scope of which was very extensive. Agreeing that the international law of war ought to be put aside, he contended that nevertheless there were other subjects connected with the laws of war which were of great importance for the Committee's work, the law of persons and questions connected with private law being given as illustrations. He emphasized that the Committee would only be able to achieve results very slowly and by progressive stages. For certain matters it would be necessary to arrive at uniformity in

national legislation, but there could be no idea of establishing a code to cover everything which involved international law. Moreover, satisfactory results would not be achieved by elaborating a universal law for the whole world covering all questions, but by proceeding by means of conventions and treaties (in modern language, this is usually referred to as the "convention method," as distinguished from the "expository code" method, although these questions of terminology are very much an individual matter). Loder went along with Wikersham as regards model treaties, which he thought could to begin with be drawn up between a few States and afterwards extended, with the necessary changes. He also warned against going into too much detail, preferring to leave the details to internal legislation, otherwise there would be a risk of wounding national susceptibilities. "It was necessary to establish only the broad lines and the general principles which should be binding for the States" he concluded (below, p. 8).

An ascetical turn was introduced by Guerrero, for whom it was advisable for the Committee at the beginning to define the line of conduct to be adopted in order to render its researches less difficult and the work more fruitful. He called on his colleagues to put aside considerations of a special and political character and to confine themselves to endeavour to derive from the sources of the law the spirit which must inspire the Committee's conclusions. For only in that way could the Committee acquire the necessary authority to secure unanimous approval. He thought that should be easier for the members of the Committee, since they were completely independent in thought and action and did not represent their Governments, only their personal responsibility being involved. He finished that the Committee, by keeping within the strictly scientific field, might do useful work and avoid the rocks on which other committees of legal experts appointed by the League of Nations had foundered: they had reached conclusions which had provoked criticisms and reservations among the Members of the League, which had rendered their best efforts of little avail (below, p. 8).

Charles de Visscher began by recalling the terms of the Assembly's resolution defining the Committee's task. In the first phase, which would consist in drawing up a list of subjects or questions which might be settled by treaties between States, the Committee's duty would be to point out what questions appeared at first sight capable of being regulated internationally by conventions between States, agreement thereon appearing in the present state of international law as being both desirable and realisable. For the second stage, which involved the communication of those suggestions to the

Governments, it was essential to have the Government's views on the Committee's suggestions. Only at the third stage, the examination of the Governments' replies and the drafting of the Committee's final conclusions, would the Committee be able to form an idea of the spirit in which its suggestions had been received and whether they had been happily made. Moreover, only at that stage would one be entitled to consider given subjects as capable of codification. By proceeding in that way the Committee could avoid "academic discussions on the limits between codification and legislation." Such discussions would lead to no result. The Committee's provisional list should be confined to concrete and definite questions. He recalled that although the Committee had been left considerable latitude, it could not prejudge too much the opinion of the Governments which it should endeavour to meet. Among the questions which should be left aside he mentioned the law of war and neutrality. He proposed including in the provisional list questions of State succession (pointing out that those questions had been partially solved in recent years), certain aspects of the contractual and delictual responsibility of States, diplomatic immunities and immunities from jurisdiction and from compulsory execution (for instance, in the case of State ships), questions relative to extradition and rules governing the conflicts of laws. Reiterating the necessity of submitting to Governments only concrete and practical questions, de Visscher warned the Committee that it should not raise problems of too vast a scope or questions of which the practical bearing might be doubtful (below, p. 9).

For Schücking, the immediate task of the Committee was to provide to a partial codification of international law. Recalling that Germany was not then a member of the League, he explained that international law was different, according as the various States occupied different positions, some being Members of the League and others not. He asked whether the Committee should only consider questions "capable of codification" or was it to make a first step towards a systematic and entire codification of all international law. He explained that in the first case the work would be easier than in the second, for it would merely choose subjects capable of codification which would then be immediately submitted to conferences of experts, who would put them into conventional and positive form. That had been the Council's intention; but this did not exclude that it had another intention, that the Committee should draw up its list of subjects with a view to a gradual increase in the list, with a resulting complete codification of all international law to be finished at some future date. If the Committee constantly bore that in mind,

it would have to follow a certain system in its choice of subjects. A detailed plan of codification would only be necessary at that time for those subjects which could immediately be codified: other very wide fields could not be covered in detail at that time because of the conflicting practices prevalent among the States. He suggested that the books and treatises on international law could guide the Committee on the broad divisions into which the work could be divided. True to his ideal of the ultimate codification of the entire international law, this speaker thought that the Committee, instead of drawing up a list of subjects which were ripe for codification, should first choose those to be excluded from the first phase of codification, and then determine its priorities from the residue of subjects capable of being codified. On the question of the relationship between lex lata and lex ferenda, Schücking's view was that while it was obviously necessary for the Committee to be conservative in its work, and not to recommend anything which would contradict the rules already in force, it should nevertheless be careful to ascertain whether, in certain circumstances, the international rules in force should or should not be maintained, as the technical and economic factors might have been materially altered since the time when those rules had been adopted (below, pp. 10-11).

At this point the Chairman found it necessary to intervene. Referring to the question he had asked in his working paper as to the nature of codification, he gave as his view that the Committee was to consider how far innovations were desirable or possible, and how far solutions might be found for questions which were still subject to controversy. He pointed out that were the Committee only to reduce to writing rules upon which everyone had agreed, its work would essentially be a work of statement and registration. But from the statements made in the 1924 Assembly, he deduced that the Committee's task was much wider, and fell into three parts: (a) to settle the details in cases where there was a general agreement as to the main principles; (b) to fill in gaps in international law where rules did not exist, perhaps owing to new circumstances which did not exist before; (c) to amend the rules of international law whose application owing to change of circumstances was no longer desirable or even possible. He concluded:

> "The duty, therefore, of the Committee was not merely to codify in the strict or Anglo-Saxon sense of the word. It would naturally have to proceed with tact and to avoid entering into problems of a nature to give rise to too many difficulties. There was, however, a large field in which the Committee could labour. It could make

proposals with a view to codifying, amending and completing international law, and it was, above all, upon completing and amending it that it should concentrate its efforts. As the Rapporteur of the Sub-Committee of the Assembly had said, there were immediate results which it was possible to obtain, such as the removal of certain anomalies and ambiguities which formed a serious hindrance to international life'" (below, p. 11).

This apparently gave cause for reflection for twenty-four hours were to elapse before the Committee resumed its discussion.

Rundstein of Poland was the next to take the matter up. In his opinion, it would be adopting too narrow a view to regard the Committee's task as confined to stating those rules of international law which were universally admitted. That would be merely a declaration of fact: but a mere registration of matters on which all were agreed would be insufficient. His hope was that the Committee's work would have a constructive character and would be a stage in the improvement and perfecting of international law. He regarded codification as a creative process, for by unifying existing rules it discovered new rules which were inherent in them, and crystallised the principles which emerged from legal and customary practice. He also would take into account the "evolutionary tendencies in international relations and the influence of the jus nasciturum -- unwritten law." (This is the nearest reference to the revolutionary tendencies which have come to characterize the second half of the present century, and whose origins lie deep in the first half, to be encountered in this phase of the codification process: these ideas are commonplace, and hardly contested, today.) Nevertheless, Rundstein's concrete suggestions were cautious in the extreme. The Committee should be cautious in propounding immutable principles and making declarations in regard to fundamental rights; it should not touch questions which were regarded as "dangerous," such as problems of war and neutrality; questions bound up with the changes that had resulted from World War I were also excluded; it would not be practicable or desirable or realisable to regulate questions of private, fiscal or administrative law connected with State succession, and the allocation of debts in succession cases raised problems more political than legal. By such a process of reasoning the speaker reached a list of relatively secondary matters which could be taken as a basis for the Committee's work (pp. 12-13 below).

The member from Czechoslovakia, Mastny, raised the question of what was the codification to which allusion was made -- a codification of existing laws and customs and their consolidation into a sys-

tem of positive law, or proposals for "constructive legislation by means of conventions between the contracting parties." After a close analysis of the Assembly's resolution of 1924, he reached the conclusion that it was not desired to limit the activity of the Committee to "a codification which was nothing more than a process of registration." As to the reservation against trespassing upon the initiative of particular States, Mastny gave a rather original interpretation, to the effect that it could not be more than a general reservation of the principle of the sovereignty of States in the domain of legislation in respect of international law, a reservation designed to exclude the idea of any legislation or any legislative body overriding the sovereignty of the State as a contracting party. If in this way he was able to give an extensive interpretation of the duties of the Committee, he found on what he called the material side a considerable restriction since at the present stage the Committee had only to choose the subjects for the list. This called for great care, so as to observe the criterion of what was "most desirable at the present moment." He thought that it was precisely the most important subjects which were not for the moment realisable. He drew attention to one very serious theoretical objection to codification:

> "There was an apprehension that such codification would impede the free development of international law which was in process of formation under the influence of custom. There was no doubt that the present progress of international law in Europe was at the moment peculiarly vigorous. The new spirit was characterised by a desire to establish a new international life in harmony with the new conditions which prevailed. The Treaties of Peace which had put an end to the Great War had broken the political system formerly in force, and had provided a new basis for the construction of international law. The new spirit was characterised by a desire to establish new international life in harmony with the new conditions which prevailed. Jurists would note that the development of international law from day to day tended less and less to be governed by a settlement which was purely legal. This development was determined by influences and facts which were political, economic, moral, intellectual, etc. Even a committee of experts could not ignore these facts, which had considerably changed the general character of international law, and these facts could not fail to influence the choice of subjects."

He also drew attention to the political element, in which the League of Nations had encountered serious difficulties.

As to the work itself, he agreed that it was necessary to proceed by way of negative exclusion, and he thought that the two branches of public and private international law should be placed in some detailed and logical grouping as a basis for discussion. In conclusion his view was that the provisional list should include only subjects of pressing urgency and those which could reckon upon universal acceptance "by all the States of the world." He also urged that subjects which might tend to increase rather than diminish the divergencies of opinion which existed between the various schools of international law should be avoided (below, pp. 14-15).

Guerrero challenged the emerging consensus that the law of war should be excluded, primarily on the ground that public opinion would fail to understand the technical considerations which prompted that conclusion. In his opinion the Committee should keep entirely to the technical aspects of the problems and try to accomplish a work which, though it might not be perfect, would nevertheless touch at least a part of all branches of international law (below, p. 15).

Brierly strongly supported the general approach which had been adumbrated by de Visscher. He thought that the Committee should endeavour to find those subjects of practical, not of theoretical interest and, if possible, choose questions which, in the present condition of international law, were causing difficulties to the Governments and which would, as a result of the Committee's work, be capable of settlement by international agreement. He also reminded the members of the necessity in many countries of parliamentary ratification of codification treaties -- surely an allusion to the difficulties experienced in England when the Parliament refused to ratify the Declaration of London of 1909, and the codification of the law of belligerent rights at sea which it embodied. As to the manner of proceeding, Brierly thought that the Committee should proceed both by enumeration and by exclusion. Moreover, it should limit itself to subjects which were capable of a practical solution. If the Committee agreed to recognize that the regulation of a certain question was desirable but that it was not at the moment practical, it should be excluded at least from the Committee's preliminary list. He gave the laws of war and neutrality as an example, being profoundly convinced that great injury had been done to the science of international law in the past by the excessive preoccupation of jurists and international conferences with the laws of war. He believed that the best way of restoring and developing international law was to proceed on the assumption that it was the purpose of international law to determine the normal relations of nations in time of peace and friendship. Calling for caution, he warned that it would be fatal to success if the mem-

bers were impatient for immediate and sensational results. The difficulties were greater than was realized by the outside world, and it would be disastrous to try, by drafting an ambitious programme, to satisfy the anticipations which had been raised by the appointment of the Committee in quarters where its difficulties were not fully understood. It was more important to settle the direction in which the Committee was to advance than to aim at an immediate positive achievement. He urged that no thought of a question being too modest in character should deter the Committee from undertaking its examination (below, pp. 15-16).

The French member of the Committee, Fromageot, had an extremely limitative conception of the Committee's task, being convinced that Governments would not consent to abandon their sovereign rights in regard to the power of legislation in international law. That being so, the Committee's sole task was to propose to Governments certain matters capable of being placed in conventions. Having no precedents to guide it, he thought the first thing the Committee should do would be to draw up a kind of balance-sheet of international law, such as was included in Moore's Digest.[29] When the Committee has defined the present position in regard to international law, it would then know what were the subjects on which general agreement existed, and what were those on which there was a divergence of view. It could then proceed along the lines suggested by Brierly, i.e., postpone the inclusion of one subject, exclude another subject, and ask Governments, who would themselves be the first judges, whether they were ready to regulate by means of conventions such-and-such a question on which there was a divergence of view which might be abolished (below, pp. 16-17).

The Chairman again intervened at this point, to express general agreement with what had been said by Fromageot, Brierly and de Visscher. Recalling that the Committee's role was modest, he reminded his colleagues that the Committee was bound by the terms of its mandate and should in no way propose any question the solution of which was not both desirable and possible. Were the solution to be found unquestionably desirable and at the same time realisable, the Committee has the power and the duty to raise the question, the final word resting with the Governments. In case of doubt, Hammarskjöld thought that it would be better to submit too many proposals than too few. Obviously the Committee should bear in mind the practical aspects of its work, and propose nothing that was impossible. The same principle should be used as the guide to question of the laws of war. On the procedure, all members of the Committee should, as suggested by Fromageot, have an opportunity to

submit a list of subjects and a small sub-committee of two or three should be entrusted with the task of putting those proposals in order (below, pp. 17-18).

For Matsuda, the best method would be to state, in regard to each particular subject, the exact position of international law, the existing rules, their defects, their omissions, the difficulties to which they gave rise, and the manner in which they had been solved. Existing rules should then be completed and improved (below, p. 18).

De Magalhães, from studying the debate in the 1924 Assembly, concluded that the Committee's work should cover all international law, both public and private, and that it was not the Committee's task to proceed to a full codification, to draw up one or two codes of international law, but to define the lines along which the entire international legislation in the matter of conventions should develop in a continuous and progressive manner. The expression "entire international legislation" embraced also legislation that had already been adopted, and the Committee ought to contemplate the improvement of international law in the matter of existing conventions and the increasing of it by drawing up new rules by means of conventions, either fixing the normal usage with which everyone was in agreement, or by endeavouring to reach agreement on other usages or principles about which doubts, misunderstandings or even objections existed. He agreed that the Committee would have to give reasons for the inclusion of subjects on its list. He also raised the question of the procedure for codification, mentioned in the Assembly resolution of 22 September 1924, and thought that there were questions of which codification would be more or less realisable according to the procedure adopted.[30] He also thought that the Committee should be concerned with the unification of national law at least as regards certain matters of private international law. In general, he agreed with Diena's approach (below, pp. 18-20).

Wang-Chung-Hui also agreed that both public and private international law should be included. He thought that any consideration of the laws of war should be postponed until a more opportune moment. As to the meaning of codification, in the narrow sense it might be taken to mean simply a restatement of existing law, a reduction to writing of what was already accepted and acted upon in practice. Such a work would be very useful as it would give certainty and precision to a great deal that was at present uncertain and vague. But that was not urgent. Codification in the broader sense involved proposals for the alteration of existing rules, either by modifications or additions. The need for that work was more apparent and more imperative, and he thought that the Committee should

attempt to discover new solutions and to reconsider existing rules with a view to supplementing or amending them. As to the Committee's procedure, he was in general agreement with Brierly. On the difference of opinion which was emerging as to the contents of the list to be submitted to Governments, he thought that doubtful items should be included so as not to prejudge the Governments' conclusions. By opening up questions for consideration, the Committee would be preparing for future codification (below, pp. 20-21).

After further short debate by speakers amplifying previous remarks or replying to other speakers, the Chairman summarized four questions which had arisen during the general discussion and which required immediate and final examination, namely: (a) the meaning to be given to the term codification; (b) whether private international law was to be included; (c) whether it was necessary to study the methods which might lead to the unification of national legislations; (d) the reservations imposed on the work of the Committee by the official initiative of certain States. In addition, there was the question of the appointment of the drafting sub-committee, to draw up a single list of topics and arrange them in a logical order, avoiding omissions and repetitions (below, p. 23).

At its next (fifth) meeting, the Committee proceeded to examine these issues.

On the question of the meaning of the term "international codification," an important statement, which might be regarded as the keynote address of that phase of the codification effort, was made by Charles de Visscher, of which a few extracts may be given:

> "Codification in the strict sense was a process of consolidation or clarification of the law. This was comparatively a modest task, but it had this among other advantages -- that it kept always upon solid ground and in touch with practical possibilities.
>
> "Codification in the broad sense had a far wider scope. It would aim at finding new solutions for problems and at inviting the opinions of the Governments on disputed questions. Quoting the terms of the Assembly resolution, it might be said that codification in the strict sense appeared to be the most realisable task, and in the broader sense as being the most desirable. He thought it was impossible for the Committee to take an immediate decision in favour of the one or the other interpretation. In dealing with this subject, everything was a question of degree and of the particular case under consideration. Codification, even in the strictest sense, always implied a certain legislative element, as it aimed at achieving a certain uniformity and at reducing to a minimum the differ-

ences which existed between the various schools.

"Inversely, those who were in favour of legislative methods did not dream of submitting to the Governments, with a view to their regulation by means of conventions, subjects concerning which there did not exist common practices sufficiently well established and wide-spread. Such a procedure would be premature and dangerous, and would only have the result of discrediting international law."

In this situation, he thought that the Committee's task was to encourage the conclusion of new conventions between States. For this purpose it did not seem either necessary or useful to determine in the abstract what belonged to the domain of strict codification or to the domain of legislation. The essential object was to discover, in a concrete and practical form, what was acceptable to the Governments. He did not think that any theoretical debate was necessary, and the methods of the Committee should be empirical, the only way in which practical results could be achieved (below, pp. 24-25).

At the Chairman's proposal, the Committee decided to approve the general tenor of de Visscher's speech.

On the questions of public and private law and the unification of laws, Hammarskjöld referred to his opening speech, explaining that he had raised these matters then for two reasons: (1) for certain topics -- the problem of nationality was given as an example -- it would be difficult if not impossible to achieve results without establishing a degree of uniformity between national laws; (2) the Committee (under another resolution) had to examine problems connected with the creation of the Institute for the Unification of Private Law, and this was another reason why the Committee should not deal with the question of the unification of private law. The only question therefore was whether the Committee should deal with private international law itself. After a brief discussion the Committee replied to this question in principle in the affirmative (below, pp. 25-26).

On the question of the reservation concerning official initiatives taken by particular States, the subjects of private international law which came within the initiative of the Netherlands Government were eliminated. These included: legal assistance, succession, bankruptcy, marriage and divorce, wardship, and the execution of judgments against foreigners. Questions of maritime international law were reserved for the initiative of the Belgian Government, and subjects relating to the international law dealing with intellectual property were reserved for the initiative of the Swiss Government. On the other hand, questions mentioned in document C.P.D.I./4 as having been the

subject of initiative taken by the League of Nations itself did not, strictly speaking, come within the terms of that reservation, but the Committee agreed that account should be taken, as the work progressed, of those various initiatives, without however formally excluding those questions from the Committee's field of enquiry (below, pp. 26-27).

At this point, a Drafting Sub-Committee, consisting of the Chairman together with Wickersham, de Visscher and Wang-Chung-Hui, was appointed to collate the various lists of subjects, for the final meetings of this session of the Committee.

Submitting the report of the Drafting Sub-Committee at the next meeting (doc. C.P.D.I./13), the Chairman explained that it had accepted almost in their entirety the subjects mentioned in the members' lists (C.P.D.I./10, C.P.D.I./11) which it had received. It had postponed questions relating to time of war, being of opinion that in the interval between the first and second sessions, the settlement of the many complex subjects of the law of peace would be a sufficient task. The adjourned questions were in no way prejudged, and they remained open for the future. Questions of private international law had been retained. The Drafting Sub-Committee thought that the work to be done for the second session ought to be divided up among the members of the Committee of Experts. That work consisted of entering into the details connected with the various subjects in order to investigate them fully and submit lists sufficiently detailed to serve as bases for articles of future conventions. It also thought that all possible information in regard to the conduct of the work should be given to the various organisations asked to co-operate with the Committee. In reply to a question by Fromageot, the Chairman explained that the proposed subjects would ultimately be submitted to international conferences, whose main duty would obviously be to draft what were then frequently described as "general conventions." But if they were unsuccessful in this, their duty would then be to encourage the conclusion of conventions between different groups of States and to draft, with this end in view, model treaties (below, pp. 27-28).

At the following meeting a brief discussion took place on the question of unanimity in the Committee. The Chairman expressed the opinion that while unanimity was extremely desirable, the Committee would not be able always to avoid adopting resolutions which would not be acceptable to every member, and it would be necessary to take some decisions by majority vote. "It was inadmissible that the objections of one or two members should suffice to stop the progress of work which the majority of the Committee desired to undertake"

he explained. Since it was not always possible to achieve unanimity he proposed that the provisional list should be preceded by a preamble, laying down that it was not for the moment proposed to draw up a list of subjects to be presented to the Governments as possible matters for international conferences, but only a list of subjects which appeared to the Committee to merit a more thorough investigation before the Committee decided what subjects should be placed on the list to be presented to the Governments. Mastny held a somewhat different view, since he thought that the best test to distinguish between the subjects the solution of which was the most desirable, in the words of the Assembly resolution, was whether the subject secured unanimity or a majority vote in the Committee. When a vote showed a majority for a given subject, it would not be possible to ignore the fact that the proposal had encountered opposition, and he therefore suggested the drawing up of two lists, i.e., subjects concerning which unanimity was secured and subjects in regard to which opposition was raised in the Committee. The Chairman suggested taking account of that suggestion at the next session when the Committee came to draw up the list for presentation to Governments. Personally he was prepared to go further than Mastny. The difference between the subjects provisionally adopted by the full Committee as subjects to be studied more thoroughly and subjects which were brought forward upon the initiative of certain members would in practice be that only as regards those in the first category would the Committee take steps for their further study, and only those subjects would be referred to Sub-Committees for report. The Committee accepted the Chairman's proposal regarding the preamble which would clearly define the character and object of the list (below, pp. 32-33). As finally worded, that preamble read:

> "The Committee has drawn up the following list of subjects on which reports are to be presented to it at its next session. It has to be fully understood that the Committee, in indicating these subjects, has not had the intention of finally determining the subjects which are to be placed before the Governments. The Committee has not at present gone beyond a preliminary examination of the fields to be investigated with a view to later elaboration of detailed proposals." (Below, p. 49.)

The Committee proceded to a detailed examination of the Drafting Sub-Committee's proposals and their precise formulation as terms of reference for the sub-committees. The subjects retained included the following:

(a) Conflict of laws regarding nationality.
(b) Territorial waters.
(c) Diplomatic privileges and immunities.
(d) Legal Status of Government ships engaged in commerce.
(e) Extradition.
(f) Responsibility of States.
(g) Procedure of international conferences and procedure for the conclusion and drafting of international treaties.
(h) Suppression of piracy.
(i) Prescription in international law.
(j) Exploitation of the products of the sea.
(k) Offences committed outside the territory of a State.

In adopting that list, the Committee rejected certain proposals made by the Drafting Sub-Committee. These included an examination of the question of consular privileges and immunities; and the question of the form of recognition of Governments: the international position of Governments which have not been formally recognised; and on the questions of private international law, it contented itself with appointing a Sub-Committee to draw up a list of problems for submission at the second session.

There was hardly any discussion on the record of the manner in which the preparatory work was to be conducted before the second session. It seems, however, that basically the work-patterns of the Institute of International Law were taken as the model, although with some far reaching modifications (the most important of which was the very small size and therefore unrepresentative character of the Sub-Committees, in comparison with the larger size of the Institute's intersessional Commissions). A brief discussion on the nature of the Sub-Committees' reports took place at the Committee's Ninth Meeting towards the end of the session. The Chairman explained that the reports need not necessarily be very long, although the Rapporteur should enter sufficiently into the details of the questions in order that the Governments, without having to carry out any lengthy enquiry, might decide, with full knowledge of the facts, whether they considered the solution of any particular question desirable and possible. Generally speaking, each item in the list should correspond to an article of the proposed convention. However, it was not a question of preparing at once a draft convention, but rather of propounding a number of questions. Each Rapporteur could in this respect proceed as he thought fit. He himself had in mind the kind of detailed questionnaire, such as had furnished the basis for the work of the Third and Fourth Conferences on Private Internation-

at Law (1902, 1905), and for the reports of the Committees and Sub-Committees of the Second Peace Conference of 1907. The reports could be followed by preliminary drafts: they were not called upon to propose solutions, however, but to propose questions for the consideration of the Governments. He also agreed that it would be most expedient to separate the questions regarding which there was general agreement from those which called for amendments, further elucidation, etc. The most important point was that the reports, whether presented in the form of a questionnaire or otherwise, should go into enough detail to allow those concerned to grasp the exact scope of the regulations to be laid down. Even if a report were presented as a draft agreement, it ought to show quite clearly what constituted an innovation and what was only strict codification in the Anglo-Saxon sense. Beyond that it was not desirable to bind the Rapporteurs and the Sub-Committees (below, pp. 45-46).

On that note, the Committee terminated its first session.

It might be interesting at this stage to notice that in 1949, after a similar debate, the International Law Commission reached general conclusions as to the objective of the codification effort, which it formulated in the following terms:[31]

> "The Commission discussed the question whether a general plan of codification, embracing the entirety of international law, should be drawn up. Those who favoured this course had in view the preparation at the outset of a plan of a complete code of public international law, into the framework of which topics would be inserted as they were codified. The sense of the Commission was that, while the codification of the whole of international law was the ultimate objective, it was desirable for the present to begin work on the codification of a few topics, rather than to discuss a general systematic plan which might be left to later elaboration."

Although as indicated (note 23) the results of the First Session of the Committee of Experts were given a wide circulation, and in particular were included in the official documentation of both the Council and the Assembly of the League of Nations, hardly any further discussion on codification took place in the political organs during 1925. On 28 September the Council noted that the Bustamente Code for the codification of private international law had been forwarded to the Committee of Experts, but expressed no views on the matter.[32] Desultory mention of the work of the Committee appears in the Assembly's debates, but what is curious (in retrospect) is that even those members of the Committee of Experts who were present as members of their national delegations at the Sixth Assembly did not go on re-

cord with any statement about the Committee.[33] The Committee was in fact to be left to its own devices, without the injection of any direct political element, in proceeding to its work at its second session. On the other hand, some of the non-Governmental organisations with which the Committee of Experts entered into contacts took questions of codification and the work of the Committee of Experts under advisement: this is notably the case of the American Society of International Law,[34] the International Law Association,[35] and the Ibero-American Institute of Comparative Law.[36]

The Sub-Committees, and especially the Rapporteurs, set about with expedition preparing for the next stage in the work. For its second session, the Sub-Committee received a series of reports on topics (a),[37] (b),[38] (c),[39] (d),[40] (e),[41] (f),[42] (g),[43] (h),[44] (j),[45] and (k).[46] No report was submitted on topic (l), but the Rapporteur furnished the Committee with the text of relevant resolutions adopted by the Institute of International Law at its Hague Session in 1925.[47] The Committee also had a report on the problems of private international law which fell within the field for discussion by the Committee.[48]

The reports reflected the lack of guidance and clear sense of direction which characterized the decisions taken in 1925. Each report consisted of what was essentially a doctrinal survey of the topic, prepared by the Rapporteur of each Sub-Committee on his own responsibility, together with his conclusions. Those conclusions took various forms. For nationality and territorial waters only, they consisted of draft conventions, the first, presaging the Hague Conference of 1930, being entitled "draft convention for the settlement of certain conflicts of laws regarding nationality," and the second simply "draft convention." For diplomatic privileges and immunities, no formal conclusions were submitted although the Rapporteur's text naturally throughout gave ample indications of his own trend of thought. For the topics of the legal status of Government ships engaged in commerce, responsibility of States, the procedure of international conferences and the exploitation of the products of the sea, the conclusions were simply "conclusions." The report on offences committed outside the territory of a State did not contain any conclusions. Conclusions together with "draft provisions" were included in the report on the suppression of piracy. These different reports had themselves been circulated to the other member or members of each Sub-Committee, and their notes and observations, together with any further observations which the Rapporteur might have made, were included in the printed reports circulated to the Committee of Experts, and constituted the basic documentation for the work of the second session.

The second session was held at Geneva from 12 to 29 January 1926. As before, except for the formal opening at the first meeting and the formal closing of the session at the 29th meeting, all the work took place in closed meetings. The keynote was again set by the Chairman in his opening speech (below, p. 53), of which the following are the salient paragraphs (in an English version circulated as document C.P.D.I./30):

"Towards the end of our last session we set up twelve sub-committees to make a careful study of certain subjects by which our attention had in the first instance been attracted. Today we can congratulate ourselves on having almost all the expected reports. The work which our Sub-Committees have accomplished is truly admirable. The most difficult questions have been elucidated by their knowledge and devoted application. If anyone had entertained, at the bottom of his mind, any doubt as to the possibility of bringing all the work undertaken to a successful issue in so short a space of time, the magnificent result of the efforts of the sub-committees cannot fail to strike him as highly encouraging.

The reports have without exception brought to light a considerable number of important questions which are suitable for international regulation and even call for it. We know that, under our terms of reference, before making our final proposals, we are to wait for the views of the governments to which we shall have submitted our provisional conclusions. For the moment, therefore, we must content ourselves with saying that we appear to be upon the right path, and that we may reasonably expect to put forward proposals which will not be resisted and rejected by the governments.

It will be remembered that at its last session our Committee reserved questions of the laws of war and neutrality and the problems belonging to private international law. In doing so, the Committee in no way intended to refuse to deal with these matters. The question how far we ought to take them up remains open. As regards private international law, we expressly contemplated reaching a conclusion during this present session. We appointed a Sub-Committee to draw up a list of questions of private international law which might be proposed for discussion by our Committee. You have this list, Gentlemen, before you.

The other eleven Sub-Committees had to deal with topics which enter into, but which do not exhaust, important subjects of international law, which, according to the agenda which has been distributed, may be shortly and summarily described as follows:

Conflicts of laws concerning nationality; law of the territorial sea; diplomatic privileges and immunities; the legal status of State ships employed in commercial operations; extradition; responsibility of a State for injury caused on its territory to the person or property of foreigners; piracy; the riches of the sea; criminal competence of States over offences committed outside their territories; procedure of international conferences; application in international law of the idea of prescription.

I need not remind you that there is no question of legislating in anything like an exhaustive way upon all these subjects, most of which present aspects which are too complicated and too delicate, particularly from the political point of view. When establishing the Sub-Committees, our Committee was careful to declare that it was merely indicating provinces to be explored with a view to the later elaboration of detailed proposals. Furthermore, many of the questions referred to the Sub-Committees were formulated so as to imply special reservations and restrictions.

We have before us nevertheless, as I have said, an extensive field of activity which has been prepared for us by the admirable efforts of our Sub-Committees. We shall utilize the results of these labours to reach agreement, both in substance and in form, upon the recommendations to be submitted to the Governments. In working in the field which lies open before us I am sure we shall always be guided by the ideas which found unanimous approval at our former session, and by the truly international spirit which has made our collaboration no less a pleasure than the performance of a duty. There is no difference of opinion as to the meaning of the important task with which we have been honoured.

By the side of our principal task which covers public international law, the first object of our work, and private international law with which, it seems, we shall shortly concern ourselves, we are entrusted with a special duty. Our advice has been asked upon the details of the foundation of the important organ for the unification of national laws which the Italian Government has generously offered to present to the community of civilised States. Thanks to this request we shall have to work for the progress of international law along the path which seems to lead most directly towards the ideal dreamt of by the justly famous ancient Roman: Non erit alia lex Athenis, alia Romae."

Hammarskjöld concluded on an optimistic note, expressing the hope that the present session should rival and even surpass its predecessor, "fruitful and agreeable" as the latter had been.

One of the first questions facing the Committee of Experts was how to deal with the Sub-Committees' reports. On this point, the Chairman explained (below, p. 55) that under its mandate the Committee of Experts simply had to prepare a list of questions which could be recommended to Governments as being susceptible of international regulation at some future conferences. At its first session there had been general agreement that these questions should be indicated in some detail, and he was pleased to note that the Rapporteurs had conformed to that conception. The Committee's present task was not to choose between one or other solution but to decide what were the problems which could be recommended to the Governments. If a report showed that certain special questions lent themselves to international regulation, the proposals could be discussed from different points of view: the Committee might prefer to add other special problems, or withdraw certain issues from the list drawn up by the Rapporteur as risking too great political difficulties; or it could give a different formulation to a given question. In general it seemed preferable to proceed from the particular problems to the more general. Thus, taking the reports as the guide, the Committee would examine each particular point as to its suitability for international regulation, after which, if it appeared that nothing or almost nothing of the special problems remained, the more general title would be discarded. But if after the examination a certain number of special problems remained, the Committee would proceed to consider whether they were sufficiently important and sufficiently broad to warrant international regulation. The Chairman therefore proposed that a general discussion should be held at the request of any member of the Committee, to be followed by close consideration of the problems to which the Sub-Committee had drawn attention. The Committee would then give further consideration to the question of whether the topic lent itself to a recommendation to be addressed to the Governments. Hammarskjöld concluded by pointing out that the Committee's task was novel and the Committee would therefore have to proceed by degree. Accordingly, he would wish to keep the procedure flexible.

It was also accepted that in principle the reports should be discussed in the presence of the members of the Sub-Committee, and that the Committee should reach its decisions by majority vote.

Most of the session was accordingly devoted to a reading and discussion of the reports and their conclusions, which the Rapporteurs subsequently modified in the light of the Committee's decisions.[49] At the end of the discussion on each topic, a draft report was prepared by the Secretariat and after revision by the Chairman

was submitted to the Committee for approval and adoption.[50] A covering letter to the Secretary-General of the League of Nations was prepared by the Chairman and was also adopted by the Committee after modification, and it constituted the Committee's general report on its work at its second session.[51] On the various topics retained, the Committee adopted a series of "questionnaires," consisting of the draft report as amended together with the original reports of the Sub-Committees and the modified conclusions of their Rapporteurs, on the following seven topics (this designation and numbering being subsequently used in all later discussions):

1. Nationality.[52]
2. Territorial waters.[53]
3. Diplomatic privileges and immunities.[54]
4. Responsibility of States for damage done in their territories to the person or property of foreigners.[55]
5. Procedure of international conferences and procedure for the conclusion and drafting of treaties.[56]
6. Piracy.[57]
7. Exploitation of the products of the sea.[58]

On three topics the Committee decided, contrary to the conclusions of the Sub-Committees, that further progress would not be possible, and it contented itself with submitting reports to that effect, to which the reports of the Sub-Committees were annexed. Such reports on Extradition[59] and the criminal competence of States in respect of offences committed outside their territory[60] were circulated to governments for information; that on the legal status of Government ships employed in commerce was addressed to the Council, the report drawing attention to the fact that this topic came within the scope of the reservation contained in the Assembly resolution of 22 September 1924, initiative in the matter having been taken by the Belgian Government.

The covering letter to the Secretary-General of the League contained the following "general observations regarding various subjects treated" in the questionnaires:

> "In some of the conclusions proposed to the Committee in reports of its Sub-Committees, submission of disputes to the jurisdiction of the Permanent Court of International Justice was suggested. It is, of course, to be understood that in any case such suggestions would have constituted merely questions submitted by the Committee for examination by Governments and, eventually, but such conferences as may be called. Even in this form the Committee has not felt that it should deal with the general question whether a clause providing for the obligatory submission of disputes to the

Permanent Court of International Justice, of which examples are to be found in various treaties, would or would not be desirable in the instruments which will fall to be drawn up by the contemplated conferences. That course, moreover, would not prejudice the possibility of obtaining advisory opinions from the Court at the request of the League of Nations.

The Committee has felt that the above question may always be examined as and when it arises, without being particularly mentioned in the questionnaires."

The background is as follows:

At the Committee's 22nd meeting on 25 January 1926, in the course of a discussion of article 13 of Rundstein's original draft convention on nationality, containing a proposal to confer jurisdiction on the Permanent Court of International Justice,[62] Loder suggested that the Committee should in a general way draw the Governments' attention to the utility of inserting in the future conventions clauses dealing with recourse to the Permanent Court. After a brief discussion, he was asked to submit a text (below, pp. 165-6). The next day, at the 25th meeting, he proposed the following passage for inclusion in the covering letter to be transmitted to the Governments:

"Whereas it is desirable that future international treaties should follow the example of earlier ones in establishing the compulsory jurisdiction of the Permanent Court of International Justice for resolving disputes between the contracting States relative to those treaties, it is to be recommended to include, in each of the future conventions, a clause prescribing that compulsory jurisdiction through the usual procedure according to the Statute and Rules of Court. Such a clause would leave unaffected the possibility of obtaining an advisory opinion from the Court at the request of the Council of the League of Nations." (Translation by Sh. R.)

That proposal gave rise to heated controversy which lasted over two meetings (below, pp. 179-182). Brierly explained that Great Britain had a well-known policy of not accepting obligations of that character.[63] Wickersham thought that this would be the surest way to secure the total rejection by the United States of the Committee's recommendations. Guerrero, while favourable in principle, thought that the adoption of such a proposal would be untimely. The Chairman, who too was favourable to the idea, thought that the question should be postponed until the Committee was in possession of the replies of the Governments and was making its final recommendations.

In the end a series of votes took place. By 6 votes to 5, Loder's original proposal was rejected. By 8 votes to 2 (Brierly and Wickersham) the Committee rejected the latter's proposal to make no mention of the matter. By 6 votes to 4 a proposition by Mastny that the question should be introduced into the scope of the topic for which he was the Rapporteur--the procedure for international conferences and for the conclusion of treaties--the question frequently being one dealt with in the final clauses of a treaty, was also rejected. Finally by 9 votes, the Committee adopted the suggestion of the Chairman, which ultimately appeared in the form above quoted in the covering letter.

This discussion is significant, being the first of its kind within the scope of the codification work of the major international organization. Ever since, the problem raised has continued to be a complication in the work of codification. It may be said that the principle underlying the decision taken in 1926 continues to govern the decisions of the United Nations bodies in this regard, i.e., that reduced to fundamentals the question is a political one, and each case must be considered on its own merits. The most that can be said is that the International Law Commission regularly examines whether particular procedures are to be recommended as an integral part of its own proposals for the codification or the progressive development of the law.

The foregoing does not exhaust the work of the Committee of Experts at its second session.

On the question of private international law, the salient features of the Sub-Committee's report were as follows:

1. The Sub-Committee had observed the provision in its terms of reference which precluded it from "trespassing in any way upon the official initiative which may have been taken by particular States." It found that this limitation very seriously limited its field of choice.

2. It felt that the work of the Committee in this field was likely to be more fruitful if, at first at any rate, it took for consideration subjects comparatively limited in scope. For example, the study of certain important particular contractual relations rather than the study of contractual relations in general was suggested.

3. For the same reason, those subjects in which the differences between the Anglo-Saxon and the Continental views on private international law were most acute were avoided.

4. It was recognized that it may be doubted whether some of the problems suggested could strictly be said to belong to private international law. As, however, these problems seemed important in themselves, and to fall at least within the Committee's own terms of reference, the Sub-Committee felt justified in giving a liberal interpretation to the Committee's instructions. The following subjects

worthy of discussion by the Committee were suggested:

(a) Simplification of the formalities connected with the legislation (sic) of documents in foreign countries.
(b) Nationality of commercial corporations, including the determination, in case of doubt, of the question to what State belongs the right of diplomatic protection.
(c) Judicial recognition of foreign commercial corporations.
(d) Limitation of actions (prescription libératoire des actions).
(e) Conflict of laws in respect of contracts for the sale of goods.
(f) Laws relating to stolen securities.
(g) The right of examination of witnesses in foreign countries for the purpose of pending legal proceedings.
(h) Contracts for the carriage of persons or goods from one country to another.
(i) The private international law relating to rivers.

This issue was discussed at the 25th and 26th meetings (below, pp. 176-9, 183), as a result of which topics (a), (b), (c), and (e) were retained for further examination by Sub-Committees, but after further discussion at the 28th meeting (below, pp. 191-2) topic (a) was dropped, and Sub-Committees for the remainder were appointed.

A curious issue arose at the second meeting when the Committee was faced with a request from several consuls at Bordeaux, France, for the Committee's opinion on the relative precedence as between consuls missi and consuls electi (career and honorary consuls). Opinion was at first divided on whether the question should be answered, but ultimately the Committee decided to inform the consuls at Bordeaux that it would deal with the matter in due course (below, pp. 57-8). No further action was taken.

By virtue of a resolution adopted by the League Assembly on 30 September 1924, the Committee was to be consulted by the Council in the preparatory phase of the establishment of the International Institute for the Unification of Private Law at Rome (now known as UNIDROIT). This matter came on the agenda of the Committee's second session. At the first meeting, a Sub-Committee was set up (below, p. 55). Its report was adopted at the 17th meeting (below, pp. 134-5).[64]

The session's agenda also included the item of further studies to be undertaken by the Committee. At the 23rd meeting a Sub-Committee was appointed to make recommendations (below, pp. 187-91) and this, together with the decisions reached in connection with the private international law, led to the establishment of 10 new Sub-Committees on the following topics:[65]

1. Communication of judicial and other documents in criminal matters.

2. Legal position of private non-profit-making international associations and private international foundations.
3. Domicile.
4. Legal position and functions of consuls.
5. Most-favoured-nation clause.
6. Revision of classification of diplomatic agents.
7. Competence of Courts in regard to foreign States.
8. Nationality of commercial corporations.
9. Legal personality of foreign commercial corporations.
10. Conflict of laws for the sale of goods.

At its 27th meeting on 28 January 1926, the Committee informally took note of the likelihood of the question of reservations to multilateral treaties being submitted to it, and authorized the Chairman if necessary to set up a Sub-Committee before the next session to deal with it (below, p. 185).

At the 28th meeting on the same day, Brierly again raised the question of the instructions to be given the Rapporteurs, in the form of the following draft resolution (translation by Sh. R.):

"The Committee recognizes that it would not be opportune to lay down rigid or uniform rules concerning the presentation of the Sub-Committees' reports, it being important that each rapporteur should remain free to present the results of his work in the manner in which he thinks would be the most appropriate for the particular question on which he has concentrated his research. However, the Committee considers that it would be useful, in order that its communications to Governments could be presented in a form the most likely to facilitate their conclusions on the questions submitted to them, to suggest to the rapporteurs to devote their attention especially to the following points:

(a) To what extent is the law on the matter under discussion already fixed and what are the main aspects which give rise to controversy?
(b) What would be the practical advantages in ultimately confirming again, in a general convention, the law on which agreement exists, in relation to the subject treated?
(c) What justification is there for the belief, or absence of belief, that the best manner at the present time to regulate satisfactorily the aspects given to controversy would be to proceed by way of general convention?

Finally, the Committee is of opinion that there would be advantage in the rapporteurs presenting their conclusions in a form

which could serve as a basis for discussion with a view to establishing a draft questionnaire."

Brierly explained that in his opinion, the letters to be sent on the Committee's behalf to the Governments would not enable the Governments easily to furnish the Committee with clear replies, and that in future the questions must be drawn up in as simple a fashion as possible. The Chairman thought that this proposal conformed to the decisions reached by the Committee at its first session (below, pp. 45-6), and after a brief exchange of views along those lines, no further action was taken (below, pp. 192-3).

As previously, the session terminated with a closing address, in public meeting, by the Chairman (below, pp. 196-7). That address constituted so to speak a general report on the work achieved at the session, and laid the basis for the usual public statements and reports. In due course the Governments were officially circulated by the Secretary-General and asked for their replies, by 14 October 1926, on the questionnaires. At the same time the other three reports were sent to them for information.[66]

The League Council held no serious discussion on the progress of the work of codification during the year 1926. At its meeting of 7 June it took note of the successful conclusion of the Belgian initiative in the matter of the legal status of Government ships employed in commerce.[67]

In the Assembly, however, things were different. In the course of the debate on the work of the Council--the equivalent of what has become the "general debate" in the United Nations General Assembly--Viscount Cecil, speaking on behalf of the British Empire, gave prominence to some very critical observations concerning the work of the Committee of Experts. He felt that the Assembly ought to know more about the actual procedure of the Committee, the lines on which it had proceeded and whether its activities showed any prospect of success or achievement in the near future; and he suggested that the Assembly's First Committee should make some enquiry into the Committee's activities.[68] These observations were not merely critical in a technical sense: they were an indication of political dissatisfaction too. An even more critical note was sounded by the representative of the Netherlands, who urged the Committee to concentrate its attention on questions of special urgency of which the preparatory studies has reached a point where the codification had become a practical possibility. If the Committee would confine itself to questions of primary importance and which were ready for codifi-

cation, he thought that definite results would be more rapidly achieved. Taking up Lord Cecil's theme, he formally proposed reference of the matter to the First Committee.[69]

In the First Committee, however, that approach encountered some opposition, especially on the part of the representative of Sweden, for whom that debate was premature until the Committee had submitted its report, which he believed was "imminent." Defence of the Committee was undertaken by Fromageot, a representative of France, and Guerrero, a representative of El Salvador, but they do not appear to have satisfied the critics. The main points of criticism related to the questionnaires and the reports, and the nagging question was repeatedly asked how far the reports represented the unanimous opinion of the members of the Committee. Sir Cecil Hurst, speaking for the British Empire, thought openly that the views of the Committee as a whole or of a majority of its members would be more useful to the various Governments than the questionnaires "which only represented the individual opinions of the Rapporteurs." He suggested, and Guerrero supported him on this, that the reports should not be forwarded to the Governments until they had been actually adopted by the Committee. After a brief, but significant, discussion, no formal resolution was proposed, but it was decided to forward the minutes to the Committee of Experts.[70] It seems that the important political implications of this discussion were unheeded at the time: at all events the third session saw no significant change in the Committee's methods of work, save its decision to make its Minutes available to the Council.

Originally it had been hoped to convene the third session of the Committee of Experts in December, 1926, but the Secretariat strongly urged postponement, both in order to avoid a clash with the meetings of the Council scheduled for that month, and in order to allow Governments more time to prepare their replies to the questionnaires. It is clear that the latter was the primary consideration, lest the paucity of replies received to date should bring the League into disrepute. The session was accordingly held at Geneva from 22 March to 2 April 1927. Its principal background documentation consisted of a series of replies from the Governments to the questionnaires.[71] It also had reports from the Sub-Committees, drawn up on the familiar lines, on the new topics which had been adopted at the second session, as follows: topics 1,[72] 3,[73] 4,[74] 5,[75] 6,[76] 7,[77] 8,[78] and 9[79] as well as on topic (i) adopted at the first session.[80] In addition, it received a draft code of international law adopted in May, 1926, by the International Law Association of Japan,[81] and a communication from the Institute of International Law.[82] Finally, the documentation relating to the question of re-

servations to multilateral conventions was before the Committee, following the decision of the Council of the League of 17 March 1926, and this included the Sub-Committee's report.[83]

The main problem facing the Committee at this session was how to deal with the replies of the Governments (which in the end were quite numerous and bulky), and how to formulate its recommendations to the Council. The Chairman stressed this aspect in his opening statement (below, pp. 201-2), and then went on to hint at the more fundamental obstacles which the codification effort was encountering, pointing out that incompatible wishes were being expressed with regard to the Committee's work, or desires which exceeded the means at its disposal.

> "To satisfy everybody we should require both to confine ourselves to those subjects which need most urgently to be treated, while abstaining from touching private international law, maritime law, etc., and simultaneously to put together existing conventions which, nevertheless, in so far as the law of peace is concerned, deal chiefly with those parts of international law to which I have referred above. It might also be said that the urgency of a question is far from presupposing that there have been no previous attempts to deal with it by codification. We should also have to anticipate the work of the possible future conferences by drawing up final, complete and detailed drafts, and should have to give greater publicity to our work. But the budget of the League of Nations, on which we are dependent, allows us only a single session annually and forbids us to print our Minutes at the League's expense. Nor can we be ignorant that measures have been taken to treat the questions which we have been asked to study by methods which are different from that laid down in our terms of reference and that some of these measures specially concern subjects with which we have been occupied for two years.
>
> These circumstances, which I admit are unexpected, ought nevertheless not to disturb us unduly. We act under our terms of reference and must do everything in our power to carry out our mandate until it is expressly or implicitly revoked or until its execution becomes plainly impossible."

A similar degree of pessimism immediately became evident when the Committee discussed the organisation of its work (below, pp. 202-6). Diena, for instance, did not think that the replies were encouraging, and questioned whether the Committee had chosen the right method, he preferring detailed questionnaires as had been the

method hitherto followed at other conferences. A suggestion by Guerrero, that the Committee should make its recommendations on the basis of a statistical analysis of the replies received, was thought to be an over-simplification, and it was therefore suggested that the former Rapporteurs should analyse the replies. Loder touched the sensitive political nerve when he asked whether it was not impossible to expect satisfactory results without at any rate the assent of the majority of the (unspecified) great Powers. After further discussion, at times confused, and without formal decision it was accepted that the best way to proceed would be for the Committee to study the replies received and furnish the Council with its opinion on each question, as well as on the "ripeness" of each topic for further treatment. In addition, the Committee had to submit reports to the Council on procedure, in accordance with the resolution of 22 September 1924.

On the basis of that discussion, the Committee proceeded to an examination of each of the seven topics which had been retained the previous year in the light of the replies received from the Governments, and on the recommendations and proposals made by the Rapporteurs.[84] The broad object was to reach conclusions on whether to recommend the different topics for inclusion in the next stage of the codification programme. The Committee in due course reached the general conclusion that each one of the seven topics selected in 1926 was "sufficiently ripe" and so reported to the Council.[85]

The Assembly resolution of 1924 also required the Committee to report to the Council on the procedure which might be followed with a view to preparing eventually for conferences for the solution of the questions which it found were ripe for further treatment in the codification process. Without much discussion (below, pp. 209-10) the Committee at its third meeting appointed a Sub-Committee to deal with this aspect. The Sub-Committee submitted three draft reports. In its General Report on Procedure it pointed out that it was obvious that the work of the conferences must be so prepared as to facilitate and shorten their tasks. Generally speaking, the questions to be solved must first be specified and communicated to Governments so that they could communicate their observations in good time. Those observations would have to be collected and classified. The most satisfactory method would doubtless be to prepare complete drafts as a basis for discussion and to which amendments could be proposed. Since the Committee itself could not perform this task, the most it could do would be to forward the drafts attached to most of the questionnaires to the Governments, despite the fact that those

drafts represented for the most part the personal views of the Rapporteurs or of the Sub-Committees. If those drafts were felt to be inadequate, the only course would be to call upon qualified persons to prepare new drafts. The same procedure could be followed for the questionnaires to which no drafts were attached. The Committee felt that it had accomplished its mission in that respect by indicating in as detailed a manner as possible and necessary the questions which, in its opinion, might be settled by international agreement.

As regards the conference, there were two possibilities: (1) a conference for each topic; (2) a single conference to consider all the topics recommended. The Committee expressed its preference for the latter approach but couched its formal resolution in ambiguous terms, leaving it to the Council to decide whether to convene a single conference or several conferences of all the States, whether or not members of the League of Nations, to consider and take action with respect to the formulation and submission to their various Governments of general treaties embodying provisions relating to such subjects as may be agreed upon by such official conferences, the conference or conferences to be prepared in the manner indicated.[86]

On the question of the procedure of international conferences and the procedure for the conclusion and drafting of treaties, the Committee recommended a preliminary examination by a small group of experts, which could be composed of Secretariat officials. It thought that the results of the work of such a Committee of Experts would in any case be of great value, and that even if its drafts were not accepted by a conference of all the States, they could serve as models. "It would be possible, at the beginning of a conference or of negotiations in respect of any treaty, to adopt en bloc the rules contained in such drafts; this would prevent the loss of time entailed by detailed discussions concerning the procedure to be followed." The Committee also pointed out that such drafts would be in the nature of droit dispositif, which would leave the parties concerned quite free to come to some different arrangement.[87]

Thirdly, on the procedure to be followed in regard to the question of the products of the sea, the necessity of proposing a special procedure was recognized. This not only followed the recommendations contained in the reports submitted to the Governments but also was necessitated by the extremely technical nature of the subject. Therefore it was proposed that the conference should comprise experts in applied maritime zoology as well as representatives of the marine products industries and jurists and the co-operation of expert organizations such as the Permanent International Council for the Exploration of the Sea at Copenhagen should be enlisted. On the replies of the Governments, the Committee of Experts reported that

these showed that the question must be studied at greater length and in greater detail; that certain regulation might be carried on and developed in the case of a certain number of less migratory species of maritime fauna, by means of bilateral and multilateral conventions and, in the case of other more migratory species, "such as the whale," by means of a general convention; and finally that a conference of experts was the proper body to formulate an opinion on these problems and on the best method of formulating rules without undesirable delay. The Committee also suggested that the preparations for the Conference might be entrusted to the Economic Committee of the League of Nations or to the Copenhagen Permanent Council.[88]

With regard to the reports on the subjects retained for examination by Sub-Committees at the Committee's second session, the Committee adopted questionnaires as follows:

8. Communication of Judicial and Extra-Judicial Acts in Penal Matters and Letters Rogatory in Penal Matters.[89]
9. Legal Position and Functions of Consuls.[90]
10. Revision of the Classification of Diplomatic Agents.[91]
11. Competence of the Courts in regard to Foreign States.[92]

On the other hand, the topic of the most-favoured-nation clause was found to be unsuitable and was therefore removed from the list, the Sub-Committee's report simply being circulated to the States for information.[93] As for the topics of the recognition of the legal personality of foreign corporations[94] and the nationality of diplomatic corporations and their diplomatic protection,[95] the Committee submitted special reports to the Council to the effect that they came within the scope of the reservation of the 1924 Assembly resolution, initiative in the matter having been taken by the Government of the Netherlands.

On the question of reservations to multilateral treaties, after a very brief discussion at the 5th meeting, the Sub-Committee's report was slightly amended and adopted, and transmitted to the Council separately (below, pp. 220-2).

The Committee postponed until its next session consideration of the topics of domicile and prescription, and it added no new topics for study (below, pp. 261-3).

As on previous occasions, the Chairman's closing speech, delivered at a public meeting, consisted of a general survey of the work accomplished at the third session, and it formed the basis for the customary documentation and publicity.[96] At the same time, he terminated in the following ominous terms:

"It is true that by no means all the matters capable of international codification have been discussed. It is also true that our

terms of reference in no way prevent us from recommending questions in proportion to our opportunities for meeting to discuss them, and that we are not asked to perform the impossible task of making all our proposals at once. But at the same time the Committee is justified, so as not to run the risk of doing all its work for nothing, in desiring to wait and see, before approaching fresh questions, what action will be taken on its first proposals. We may also take it that the personal, and perhaps also the material, resources which may be available for the legislative work to be undertaken under the auspices of the League of Nations will be fully occupied for a certain space of time, even if they have nothing else on which to work than the codification which the Committee has already recommended, or considered recommending.

Lastly, everyone knows that certain events have occurred--let us say in the sphere of competition, for want of a better term--which may well raise the question how far the initiative and guidance in matters of codification will henceforward be exclusively exercised by the League of Nations. It appears that it will be rather for the regular organs of the League than for us to decide what attitude should be taken up with regard to this problem. Until further notice, our abstention is only temporary. At the next session we shall be quite prepared to consider the question of new subjects in the light of what we shall then know."[97]

On that sombre note, the future of this phase of codification effort became the direct responsibility of the political organs of the League of Nations--the Council first, followed by the Assembly, with an intermediate stage of renewed thought in the Secretariat itself.

The first rumblings were heard in the Secretariat. At the Directors Meeting of 6 April 1927, McKinnon Wood was outspoken in his criticism of the Committee's work. He doubted the "ripeness of the ripe questions," which had been declared such against the opinion of a minority which in some cases was almost as big and at least as weighty as the "majority." On the other hand, another participant at that meeting suggested that certain subjects had been declared unripe for insufficient reasons. "It was perhaps a fact that British legal ideas were inherently opposed to codification."[98]

Even more serious were the views expressed by McKinnon Wood, a few weeks later, in his memorandum of 3 May 1927 to one of the Under-Secretaries-General. He explained that the development of international law through the League ought to be carried out by taking up subjects in which Governments were really interested and en-

trusting them in the first instance for deliberate study to appropriate technical committees. The Codification Committee was from the outset put on wrong lines by its rapporteurs who, instead of asking themselves the question what were the practical reasons for dealing with them, proceeded in every case not to prove that their subjects could really be dealt with, but to make more or less scientific exposés of the way in which they personally thought they could be dealt with. Those studies were sent on to Governments without the Committee pronouncing for or against any of the views expressed, and the inevitable consequence was that the Governments became extremely confused as to what exactly was happening. The result was that the position had been reached in which attempting to deal with a number of subjects could be justified, but there was very little light on the question whether they could be successfully dealt with. He doubted the value of the material which existed on the subject of how to deal with the questions, and he thought that the only way of getting on to sound lines of action was to start again with serious preparation for each subject for a conference.

His experience with the Committee of Experts made him very doubtful whether it would be a good idea to add to the various technical organs of the League a body to deal with international law in general. "After all, law is always law about something," he wrote, and the creation of a convention, no less than the creation of national statute law, involves two elements in its preparation, namely, study of the subject and the formulation of proposals suggested by the study of the practical aspects of the question by legal experts competent to put them in proper form.[99]

Two discussions took place in the June meeting of the League Council.[100]

On the question of reservations to multilateral conventions, the Council adopted a resolution at its meeting of 15 June 1927 on the basis of a report prepared by the Polish representative, Zaleski, which was slightly amended. In that resolution the Council requested the Secretary-General to be guided by the principles of the report regarding the necessity for acceptance by all the Contracting States when dealing in the future with reservations made after the close of a conference at which a convention is concluded, subject, of course, to any special decisions taken by the conference itself. It went on to draw the attention of conferences on technical subjects to the fact that, in the case where the text of the convention contained, in the opinion of the signatories, certain articles to which reservations could be made without prejudice to other articles, a

method similar to that adopted by the Customs Conference might certainly be recommended. Finally the Council decided to circulate its own report, together with that of the Committee of Experts, to the States Members of the League of Nations.[101] In that way, and without profound discussion, the so-called unanimity rule of the League of Nations for the admissibility of reservations to multilateral treaties was formally introduced into the law of multilateral treaties for which the Secretary-General of the League of Nations acted as depositary.

The major problem of the future stages of the codification effort was considered by the Council at its meeting of 13 June, also on the basis of a report by Zaleski. That document constitutes the one and only public discussion in depth by the major political organ of the League of the codification effort as it was then proceeding. As was customary at the time, little of the detailed discussion appears on the record, but doubtless Zaleski, as the Council's Rapporteur, had familiarized himself with the thinking of his colleagues on the Council before he submitted his report which was adopted unanimously. It may also be assumed that the report to a large extent reflects views held in influential quarters in the Secretariat, the Secretariat, in the nature of things, having assisted closely in its preparation.

The report commences with an interesting analysis of the nature of the initiative taken by the Assembly in 1924, and of the Committee's mandate. It throws unexpected light on the political factors which then were operative:

> "Before discussing the action which might now be taken in further execution of the Assembly's resolution, it may be desirable that I should say a few words as to the nature of the initiative which was taken by the Assembly in 1924 and the character of the work which has been entrusted to the Committee of Experts. There is a certain danger that the League's attitude in the matter, and the very interesting results achieved by the Committee, may be exposed to mistaken criticism arising from misunderstanding of the nature of the problem towards the solution of which we are attempting to contribute and of the exact character of the contribution which the Assembly has considered it possible to make.
>
> "In adopting its resolution of September 22nd, 1924, the Assembly desired to make a contribution towards meeting a demand, which is widely spread, for the progressive development and consolidation of written law to govern the relations between States. This demand commonly expresses itself as one for the 'codification of international law,' and homage to this mode of expression is ren-

dered by the title which has been given to the League's Committee; but the expression is not a strictly accurate one and it is liable to cause misconceptions. The actual terms of the Assembly's resolution furnish no justification for thinking that that body considered that any single initiative, or the work of any single body of experts, could be expected to result in the formulation of a corpus of written law governing the more important relations between the members of the international family. On the contrary, the resolution recognises that the establishment of positive rules of law in international relations must be a gradual process, to which contribution is made from every side as the need is felt and the possibility of action presents itself.

"The resolution calls attention in its preamble to a fact which is too often ignored in this connection, namely, the immense contribution which the League has made and is continuing to make towards the end in view through its technical conferences, and which, in the field of labour legislation, is made by the International Labour Organisation. The establishment of the League and the Labour Organisation has in fact created a new and powerful machinery which, in the words of the Assembly's resolution, renders enormous services 'towards rapidly meeting the legislative needs of international relations.' The activities of the League and Labour Organisation in connection with the conclusion of technical conventions are, of course, only a continuation, through a specially convenient and world-wide organisation, of an activity which had been carried on since early in the last century, and which had already resulted in the regulation of many matters of practical international interest (communications, literary, artistic and industrial property, public health and so forth) through the formation of international unions, whose members co-operated in accordance with rules laid down by the convention establishing the union.

"I should add that the more fundamental general questions of international law, which underlie the graver international disputes, questions of the rules and the procedure which should be applied to settle conflicts between the vital activities and interests of States, are constantly under consideration and, I hope, are continually being brought nearer final solution, under the provisions of the Covenant, by the political work of the League, both in its treatment of actual disputes and its discussions of such questions as pacific settlement of disputes and disarmament, and last, but not least, by the work of the Permanent Court of International Justice."

After referring by name to the various Governments (of the Netherlands, Switzerland, France, Belgium and Italy) which had at different times taken initiatives for the development of the law, the Zaleski report went on to pay a tribute to the American Institute of International Law and to the international scientific organisations, in particular the Institute of International Law and the International Law Association. It continued:

"The Assembly would no doubt have performed a popular act if it had disregarded the real nature of the problem presented by the aspiration for the codification of international law, and the importance and extent of the existing agencies through which the needs of nations for the development of rules governing their mutual relations are already being gradually met, and had sought to put the League in the position of an organisation which proposed forthwith to secure the regulation of international relgaions in general by fixed and written rules, i.e., the immediate codification of international law. In fact, the Assembly took the much more modest decision to employ a Committee of Experts to advise as to whether there were any questions of international law, not forming the object of existing initiatives, in regard to which the conclusion of general agreements could be considered to be immediately desirable and realisable. The work of the Committee shows that this moderation was well judged. Although it has recommended seven subjects as ripe for the conclusion of international agreements, it will be seen that, in several cases, it is only certain aspects of the subject on which agreement is considered realisable, and, with some possible exceptions, the matters with which the Committee proposes to deal are not matters in regard to which dangerous international disagreement is likely to result from existing doubts to the applicable rules."

The report then expressed thanks to the Committee of Experts, especially mentioning with approval its decision to place its minutes at the disposal of the Council, and discussed the Committee's substantive recommendations together with their procedural aspects.

Of the seven topics recommended by the Committee, the report first dealt with those which came within the scope of its general report on procedure. It pointed out that the Committee had confined itself to the strict terms of its mandate, not recommending any specific proposals, but merely reporting on various aspects which, in its opinion, were susceptible of being ultimately regulated by international conventions. It also pointed out that while the Committee had been "remarkably successful" in obtaining the views of Governments in replies to its questionnaires, "it is noticeable that in regard to

every subject most Governments have not yet given any detailed expression of their views as to the provisions which might be inserted in any international convention to solve the various questions raised by the Committee." Zaleski thought nevertheless that the positive and satisfactory result which had been achieved was that it had been shown to be possible to contemplate holding successfully a conference or conferences to deal with some of the questions, but he suggested that the final decisions should be taken by the Assembly, to which the Council should be prepared to make concrete proposals.

"The first question which arises for decision is whether the attempt should be made to deal simultaneously with all of the matters recommended by the Committee of Experts and the closely related question whether one or more conferences should be contemplated.

"There are many considerations in favour of holding a single conference to deal with as many subjects as possible.

"This is the proposal made by the Committee in its general report. It points out that attending international conferences imposes a certain burden upon Governments, and that it might be an economy from their point of view to hold a single conference, which could divide itself into sections for the consideration of different subjects and would be attended by delegations including the necessary experts for each subject. The Committee also points out that the holding of a single general conference would give greater satisfaction to the public interest in the question of codification than the convening of a number of separate conferences of a more limited scope.

"If the solution of a single conference is adopted, however, it becomes a question whether the programme would not be overcharged if all the subjects recommended by the Committee were taken up.

"It is also clear that these subjects are not merely different in character but are also not all of equal importance."

The subjects recommended for exclusion were piracy and diplomatic privileges and immunities.

The report next turned to the method of convening the conference or conferences and of arranging the necessary preliminary work. The Rapporteur thought that some public disappointment would be caused if action were too long postponed, and 1929 was therefore set as the target date for the conference, although a word of warning was uttered in the light of the heavy work-load for the future (this date was later postponed to 1930 at the request of the Preparatory Committee).

Zaleski saw two possibilities. One would be for the Assembly to request the Council to convene the conference under the auspices and at the expense of the League, when it was satisfied that the preparatory work was completed.

"The alternative would be for the Conference to be convened by a Government. Should, for instance, a particular Government, possessing a traditional interest in the advancement of international law and the special experience necessary for the task, desire to give its assistance, I see no reason why the Assembly should not invite it to convene the conference as the mandatory of the League, that is to say, at the express invitation and with the full support of the League and with the assistance which it might require from the Secretariat and the technical organisations of the League. I assume that at such a conference the various organs of the League could, so far as necessary, be represented in an appropriate manner, and that the Government concerned would be happy to pay the fullest regard to the views of the Members of the League on questions of procedure. This course, by which one of its Members would act for the League at the League's request, could not be regarded as implying in any way that the Assembly desisted from the initiative taken by it in 1924 or that the League was ceasing to interest itself in the development of international law.

"The matter is one for decision by the Assembly, which alone can appreciate what work the existing engagements of the League and its resources permit it to assume in the near future."

According to Zaleski, the arrangements for the preparatory work largely depended on the solution of the question who was to convene the conference, the assumption being that if a Government convened it, that Government would wish to control the preparatory work, although doubtless with the assistance of the Secretariat and the League's technical organisations. On the substance of the preparatory work, the report continued:

"Some valuable suggestions as to the nature of the preparatory work are made by the Committee of Experts in its general report on procedure. I should like to lay stress upon two points. In the first place, the League's experience suggests that the work of a conference is most likely to be successful if the delegates have before them a draft convention, or at least a draft series of proposals, which appears prima facie likely to secure a large measure

of general agreement and which can be dealt with by amendment, omissions or additions. It may, of course, be the case that on some subjects a general exchange of views and discussion of general principles is all that is attainable in the first instance. My second point is that it is prudent to aim in the first instance at an agreed statement of the existing law, i.e., at a codification of the existing views and practice of Governments, or at least that we should start by ascertaining what such views and practices are and make them the basis of the work of the conference. As I stated above, however, and as the Committee of Experts points out in its general report, we do not possess a considered statement of the views and practice of even the majority of Governments on any of the questions recommended for consideration by the Committee. Accordingly, I venture to think that the first stage in the preparatory work, whether it is undertaken by a Government or by the League, should be to inform the Governments that they will be invited to attend a conference and to request them to submit individually full statements of what, in their opinion, is the existing international law and practice on each of the points to be dealt with. The body charged with the preparatory work would have the task of comparing these statements and of seeking to present to the conference a draft convention or series of propositions which would embody in a suitable form the views generally accepted, would distinguish the divergent views on points on which such agreement was not apparent and would, naturally, set out any changes in the existing law which any Government thought it desirable to propose."

This part of the report terminated with some interesting observations -- possibly the first of their kind in an official document -- on the role of the individual Governments in the codification of public international law:

"I feel that, in dealing with public international law, it is desirable to impose upon all the Governments the responsibility, and to give them the opportunity, of stating fully what they consider to be the present state of the law. The nature of the subjects to be dealt with makes me feel that this procedure is perhaps preferable to the alternative and more usual procedure of inviting replies from the Governments to a number of detailed questionnaires. Moreover, in the present case, having regard to the general interest and political importance of the questions involved, the framing of appropriate questionnaires, which would give the Governments full scope to express their views, would be excessively difficult, either for an

individual Government or for the Secretariat or an expert committee."

With regard to the topics for which the Committee recommended a special procedure, Zaleski dealt first with the procedure of international conferences and for the conclusion of treaties. This was in no sense urgent, and he suggested asking the Secretary-General to consider whether he could produce a study for the methods of conference and the methods adopted in making treaties, which might subsequently be submitted to criticism by international organisations and Governments having special experience of the holding of general conferences. On the exploitation of the products of the sea, the Council seems literally to have been out of its depth.

"It is clear that the Council has before it very little information with regard to this subject, and I do not feel that we can at the present stage recommend the Assembly to take a decision in favour of convening even a technical conference. The natural course, subject to the Assembly's approval, would in my opinion be for the section of the Codification Committee's main report which deals with products of the sea, and its special report on procedure in this matter, to be referred to the Economic Committee of the League with the request to invite the collaboration of the International Council at Copenhagen and any other international organisations specially interested in the subject, and to advise the Council as to whether any action in the matter is possible and desirable."

In conclusion, Zaleski raised the question of the future work of the Committee:

"I have no doubt that the Assembly, with which the decision rests, as it is a question of voting the necessary credit, will cordially desire the Committee to hold the session contemplated for 1928 for the purpose of completing the work which it already has taken in hand. Whether the Committee should be asked to carry its enquiries still further at the present moment is equally a matter for the Assembly. The Committee observes that it is natural for it to desire to wait and see what action is taken on its first proposals, and also that the available resources will be fully occupied for some time in carrying out the work which it already has in view. It might, in fact, be desirable for the Council and Assembly to take no immediate decision as to the continuance of

action under the assembly's resolution of 1924, but to await the results of the first work of the Committee."

In the brief debate which followed, the representative of the Netherlands intimated his Government's willingness to meet the Assembly's desires, should it be invited to accept the responsibility for convening the conference. In the view of that Government, the convening of the conference by a Government might have certain advantages -- among others with regard to the cooperation of States which were not Members of the League.

The Council terminated its discussion with a formal resolution transmitting the records to the Assembly and placing the consideration of the matter on the Assembly's agenda.

Before the meeting of the League Assembly, the implications of the Zaleski report, and in general the state of the codification effort, were the subject of an interesting exchange of views in the Secretariat.[103] This was initiated by Manley Hudson, who was at that time on temporary assignment as an adviser with the Legal Section, in a memorandum of 17 August 1927 addressed to the Secretary-General through McKinnon Wood. It is interesting to see the full text of that document, which it is believed has not yet been published in its original form:

"THE PRESENT SITUATION AS TO CODIFICATION

After several weeks of study of the documents relating to codification of international law and of reflection concerning the future of the subject in connection with the League of Nations, I should like to submit the following observations for your attention.

1. The two phases of the subject.

   Two distinct phases of the subject ought to be born in mind:

   a) Its scientific importance, and

   b) its political significance.

2. Scientific importance.

   From the scientific point of view there is undoubtedly more importance in continuing the process of legislation which is represented by the various international conventions drawn up in Geneva during the past seven years, than in any attempt at codification of international law. The latter is, in any event, a misnomer, and we have in mind much more a restatement and a clarification than anything which ought to be called "codification." Still I think there is a field for a continuous and systematic attempt to re-state some phases of international law, and to clarify and amplify various

provisions. Nobody who is considering the subject has in mind any global code, but the field is so important and opportunities which have come as a consequence of facilitated conference are so great that I think we ought not to hesitate to say that an effort will be continued for some time to come to discover what are the subjects of international law as to which restatement and clarification might be of value.

3. Political significance.

From the point of view of the League, the political significance of the subject is much greater. People who do not appreciate the necessary limitations upon any sound endeavour in this field have come to expect a great deal of the League in connection with the development of international law. I am greatly struck with the fact that in practically all the circles which interest themselves in the subject there is a persistent demand for effort at codification. With the necessary discounting for the exaggeration due to misunderstanding, there is, nevertheless, a big significance in the fact that this demand continues and that it comes from such highly respectable circles.

For instance, at the meetings of the Inter-Parliamentary Union such eminent men as Mr. Elihu Root are associating themselves with the inspiration of these expectations. The current meetings of the Institute of International Law and the International Law Association are largely occupied with discussion of codification. Much of the space in current numbers of periodicals dealing with international law is given to discussion of codification. It is significant also that the movement for codification, which I consider largely pretence, has proceeded so persistently in the Pan-American Union.

4. The resolution of 1924.

I think that it should not be forgotten that the Assembly resolution of 1924 was almost chiefly due to a desire to meet a popular demand. The resolution was not sponsored and was not voted because there was a deep conviction that very substantial results could be accomplished. It was due to statements the importance of which could not be ignored, such, for instance, as that by the President of the United States. This popular demand has in no way abated. On the contrary, it seems to have grown. The subject is being given more importance now than in 1924. Every reason which existed in 1924 for intervention by the League still exists, and still calls for continued action by the League.

5. The League Commission.

It may be admitted that the League Commission has been a

disappointment. It has not stuck closely to its task, and its questionnaires have aroused some hostility. Moreover, its drafts of conventions seem to me to be premature. Not one of them would offer a basis for discussion at a conference. However, I think the fact of the existence of the Commission has had a fortunate effect. It has focussed attention on the League of Nations and has assisted to bring people to think in terms of progress in this field through the League.[104]

6. The Zaleski report.

After careful reflection I cannot but think that the suggestion in the Zaleski report that a conference to deal with the subjects proposed by the Commission should be convened by the Netherlands Government as a mandatory of the League is a very unfortunate suggestion. I fear that its adoption might defeat the reasons for the 1924 resolution and might deprive the League of Nations of much of the advantage which has already been gained. Even with all possible insistence on the fact that the Netherlands Government would be acting as the mandatory of the League, such a conference is almost bound to be known as the Third Hague Conference. Indeed, the Dutch press already speaks of it as such.

7. Advantages of a Netherlands Government Conference.

It is said that if the conference were called by the Netherlands Government, States not Members of the League of Nations would be more likely to be represented. I doubt this very much. I am very certain that it is not true of the United States, where a great interest exists in "codification." The very favourable reply of the United States to the questionnaires sent out that "there would be no insuperable obstacles to the concluding of agreements on these general subjects," seems to indicate beyond doubt that the Government of the United States would be represented. Nor do I see reasons for believing that the U.S.S.R. would more readily accept an invitation of the Netherlands Government. The Soviet representation at the Economic Conference and the Transit Conference seem to point to an equal willingness to come to a League Conference.

It is also suggested that the Secretariat is too busy to handle a conference, but surely the conclusion to be drawn if that be so, is that the Secretariat should be enlarged for this purpose. Unless the Secretariat can handle the conference, which I think would be difficult if the invitations were to be issued by the Netherlands Government, then we cannot be sure that any convention which might be drawn would recognise the League of Nations as it ought to be recognised. We have begun to get a standard here for inter-

national treaties. That standard is not likely to be followed in a conference called by the Netherlands Government. The Secretariat in charge of the conference can far more easily insist upon the inclusion of clauses relating to the League in such ways as the deposit of the instrument, registration, etc.

8. Advantages of a League Conference.

If the conference is called by the League of Nations then the League will be much more clearly identified with the advancement of international law. A widespread popular feeling that the League of Nations represents an effort to establish the understandings of international law as the actual rule of conduct among governments would be much better satisfied if the conference could be called by the League of Nations. Moreover, it would be much easier in the future if some effort could be continued to deal with the whole question of "codification." Nor do I see any great disadvantages to the responsibility of having such a conference. Even if the conference should not pan out, it is far better to have the League recognised as the agency for dealing with the subject than to have the League inactive in this field.

9. Future of the League Commission.

The Zaleski report also throws doubt on the future of the Commission. This seems to me most unfortunate. Admitting that the Commission is unsatisfactory. still I think that the subject should not be allowed to fall outside the League's sphere of action. I doubt whether the present Commission can be abolished and a new one put in its place. The Inter-parliamentary Union resolution offered at the 1927 meeting envisages a "permanent Committee." We need not go that far. It is enough to say that the present Committee or one somewhat like it, will be allowed to explore the development of international law for some years to come. This seems to me desirable both from the scientific and from the popular point of view. From the scientific point of view, the present Commission would continue for some time to come to comb over the field of international law with a view to finding details which may be improved and to filling in many lacunae. From the popular point of view, it is amply worth the money and the effort to have people in various parts of the world feeling that whatever can be done is being done in this field.

10. Recommendation.

I realise that a certain amount of water has flowed over the dam. But in spite of this it is still possible that

a) The Assembly should decide that a conference to deal with the subjects mentioned in the Zaleski report is to be called

by the Council of the League of Nations and organised by the Secretariat. Whether the conference is held at the Hague or Geneva is less important.

b) Before such a conference meets a small group of experts should be asked to prepare draft conventions on the subjects selected, to ascertain the views of governments on these drafts, to revise them in the light of such views and to place them before an ultimate conference. I should not be disappointed if this preparatory work should take two or three years.

The present Committee on Progressive Codification of International Law should be continued and should be allowed to carry on its work of exploration during the course of some years to come."

In a memorandum of 19 August, McKinnon Wood forwarded the Hudson document to the Secretary-General. He was not convinced that the right solution had been found for the codification problem, and that while there was obviously a good deal to be said in favour of the League convening the conferences, there was very much less to be said for maintaining the present Committee "and allowing it to go on hunting for new subjects for conferences." Pointing out that the Pan-American Union was on the way to setting up an elaborate codification organisation and that the Inter-parliamentary Union was being asked to adopt resolutions in favour of the continuation of the work, McKinnon Wood touched the nub of the problem in the following sentences:

"Our Committee's work does not appear to command the support of the principal Members of the League, and the results which it is producing are not at all what the public expects under the name of Codification of International Law. The League's serious work in codification is being done by its technical organisations, and we do not need a committee of lawyers to propose subjects to these organisations or to propose the creation of new technical organisations. As an association of governments established for serious purposes, I think the League ought to face the fact that codification, to the public mind, means dealing with fundamental principles of international law, and the continuation of the present organisation on the existing understanding that questions involving political issues are to be avoided may prove to be only an expensive way of disappointing enthusiasts."

The Secretary-General responded in a hand-written minute, dated 20 August, on the file. He was doubtful that any views he

might hold as to the continuation of the work of the Committee of Experts would have much influence with the Assembly which was likely to discuss at length and have its own opinion on the subject.

"But will the Committee itself wish to continue indefinitely finding and hunting new subjects till it sees the practical results of the large amount of work it has already undertaken. On the other hand, the question as to whether the League or the Dutch Government should convoke is much more open and Mr. Hudson produces strong arguments in favour of the League. They do not altogether convince me however that subject to certain conditions, which I have mentioned in a previous paper the balance of advantage will not lie with a convocation by the Dutch Government as the League mandatory. Of course, the Dutch Government would have honestly and publicly to recognise that it is acting as a mandatory. I do not however hold strong views one way or the other. Mr. Hudson does not touch on one of the main reasons why I should like to "rope in" the Dutch Government--namely that it will prevent the latter from summoning a 3rd Hague Conference on its own initiative-- a danger which I believe to be quite real."

Sir Eric Drummond asked for the paper to be circulated to the Under-Secretaries-General. This produced two further reactions. The first was a memorandum of 20 August, initialled Y.S., of which the author was presumably Y. Sugimura, Under-Secretary-General, Director of the Political Section. He thought it would be preferable to await the conclusion of the Assembly debates before formulating an opinion on the future of the codification effort. However, placing himself in the position of the general public, he wished to make two general suggestions at the present time. He did not think the general public was concerned over the place of the conference. It could not show any enthusiasm on this issue once it has learnt that the conference would only deal with certain very limited questions of international law and that the work of codification would certainly be a long-term project requiring a large number of similar conferences. For that reason it would cause no inconvenience to the League if the Dutch Government were to convene and organise the conference, provided this were done in the League's name. Once the League had decided to forego any claim to undertake the general codification of international law, for instance on the basis of the Covenant, but to the contrary was proceding in stages to the partial and gradual regulation of the topics, there were few good reasons for insisting that the conference should be held at Geneva under the direct auspices of

the Secretariat. Decentralisation would be particularly happy in the present case, The Hague also being the seat of the Permanent Court of International Justice.

He thought that the Committee of Experts should continue its work. International law was in a state of full evolution. If the results so far were not brilliant, this was not due to any faulty methods of work, but because the times were not ripe. He thought that to put the matter in a better perspective, the word "codification" should be dropped from the Committee's designation.

In another memorandum of 29 August, Albert Dufour-Feronce, who was Under-Secretary-General, Director of the International Bureaux and Intellectual Co-operation Section, made the point that if, as the Secretary-General had said,

> "there is a danger of the Dutch Government convening a new Peace Conference at The Hague, it is most certainly preferable to try to put them off with a conference on the Codification of International Law. A Peace Conference held outside of the League would, in my opinion, do much more harm than good and should therefore be avoided. I presume that should the Hague Conference on the Codification of International Law take place, the Secretariat will in some way or other be fully represented there, so that no blame could be attached to the League of Nations for not showing real interest in this work which is considered by many people to be so important."

Accordingly the agenda of the Eighth Assembly included an appropriate item, which was referred to the First Committee.[105] In the course of the debate on the work of the Council, occasional references were made to the codification issue, but they were on the whole perfunctory and to a large extent little more than what a Norwegian delegate called "an exchange of complimentary banalities,"[106] devoid of serious political content related to the issues which had arisen. Quite obviously, amidst the other problems of the year 1927, above all those of an economic character, the issues posed by the codification of international law were peripheral and did not occupy a high place in the order of priorities of the statesmen gathered at Geneva. However, the representative of Paraguay picked up one painful theme which had occupied the Committee of Experts already in 1925, that of the proper orientation of the codification effort. That representative submitted a draft resolution calling for the preparation by the Committee of Experts of a general and comprehensive plan of codification of international law, paying

due regard, as far as possible, to the work of codification which was being undertaken in America. In due course this proposal was taken on the agenda as a separate item, and was also referred to the First Committee.[107]

At the first meeting of the First Committee, Fromageot and Guerrero, although present as members of their national delegations, were asked to submit an introductory statement on the report of the Committee of Experts, and Nicholas Politis (Greece) was appointed the Committee's rapporteur. At the Committee's second meeting, those two representatives duly introduced the Report, at the same time touching on the proposal of Paraguay.[108] That gave rise to a procedural discussion the upshot of which was a decision to keep the two items separate.[109] It was also insisted that Rundstein, he too being a member of his national delegation, should address the Committee in his capacity of a member of the Committee of Experts.[110] Reading their presentations today, it is difficult at times to distinguish their views as representatives of their countries, and their personal views as members of the Committee of Experts (a fact which seems to confirm our impression that on the whole the members of the Committee of Experts, regardless of whether they were in the service of their Governments, were on the whole reflective of official positions).

A remarkably full substantive statement was made by Politis, speaking as representative of his country, when he listed all the main points on which decisions were required, pinpointing the principal controversial aspects, as they appeared after the discussion in the Council. However, after a short, and not very profound, general debate the Committee appointed a Sub-Committee to examine all the points raised.[111] A similar decision was then reached on the proposal of Paraguay.[112] That was all. The Sub-Committee met in private and subsequently submitted two reports which, after slight amendment following equally superficial discussion, were adopted by the First Committee at the end of its session,[113] and then by the Plenary meetings.[114]

Probably more ominous were the difficulties which arose in the Assembly's Fourth (Budget and Financial Questions) Committee, which decided to suppress the credits requested for the 1928 session of the Committee of Experts. After consultation with the First Committee it was grudgingly decided to open a combined credit for the Preparatory Committee for the Codification Conference and for the Committee of Experts, although without increasing the amount available for the first of these bodies.[115]

At this point it is appropriate to summarise the Politis report on the views of the First Committee regarding the report of the Committee of Experts and the Zaleski Report of the Council of the League.

The proposal to limit the conference to the three topics suggested by the Council was accepted, as were the Council's suggestions regarding the two topics for which the Committee of Experts had proposed a special procedure (the procedure of international conferences, and the protection of the living resources of the sea):

> "As regards the first question, the Sub-Committee is of opinion that the Assembly should ask the Council to instruct the Secretary-General to have the question investigated by his services. To this end, all available precedents on the subject would be collected, the Governments being asked to give information as to their own practice, which they would no doubt be prepared to do; and research by and discussion with individual specialists in the various countries should be encouraged by giving as much publicity as may prove possible to the results of the enquiry.
>
> As to the second question, the Sub-Committee wholly concurs in the recommendations of the Committee of Experts and of the Council. There is no doubt that marine fauna is exposed to the risk of early extermination by exploitation which is opposed to economic principles. International protection would fill a real need and at the same time meet the wish of all the Governments concerned. It would be well worth while to establish such protection by means of an international agreement framed by a conference of experts. At the same time, it is quite certain that, at the present stage, there can be no thought of immediately convening such a conference, and we must be content for the present to pave the way for it. For that purpose, it would be well to refer the question to the Economic Committee of the League for investigation, suggesting that it should seek the co-operation of the International Council at Copenhagen and of any other body particularly concerned in the matter. This done, the Economic Committee would report to the Council, indicating how far it was possible to convene a conference. In addition, the Assembly might pass a resolution urging that this investigation should be carried out as expeditiously as possible so that the meeting of the conference need not be too long delayed."

It also considered whether additional questions might be added to the programme of the codification conference. Having regard to the need for careful and methodical preparation, the conclusion was

reached that no right of initiative could be admitted, neither during the preparatory phase nor during the conference itself.

On the question whether several or a single conference should be held, it was decided to hold a single conference divided into sections. Two grounds for this decision were vouchsafed: great saving of time, and satisfying the interest taken by public opinion in the problem of codification.

On the date of the Conference, it was agreed that 1929 was highly desirable, the final date to be fixed by the next Assembly. As to the place and the method of convocation of the conference, it is clear that the views of the Secretary-General and of the Big Powers were overruled, in an example of a rebellion by the small Powers. The Report continues:

"(b) Place of the Conference.

For the place of the Conference, the Sub-Committee, in accordance with the suggestion made in the Committee, proposes the capital of the Netherlands. This choice is good for many reasons.

The Hague, on account of its atmosphere of serenity, so precious to all who have stayed there, is the ideal place for an assembly met to co-operate in a difficult task, the success of which calls in a high degree for calm and reflection; further, the First Codification Conference might rally more States if it met at The Hague than in any other town; The Hague was the seat of the two Peace Conferences to the heritage of which the League of Nations may be said to have succeeded; to convene the First Codification Conference at The Hague would demonstrate the continuity of the effort--an effort to-day rendered more systematic by the good offices of the League--to invest international law with a little more precision and stability; mostly, the choice of The Hague would be a compliment to the Netherlands Government which, through its repeated initiatives in connection with the codification of international public and private law, has never failed to render valuable service to the cause of international understanding.

From the statements of the Netherlands representative at the Council, we may venture to hope that, if the Assembly accepts the proposed choice, the Netherlands Government would willingly accede to the Council's request and extend its hospitality to the First Codification Conference.

(c) The method of Convocation of the Conference.

Your Sub-Committee is unanimously of opinion that the convocation and preparation of the First Codification Conference should be left entirely to the League of Nations. When this point was dis-

cussed in the Committee, it was forcibly shown that any other course would be interpreted by a section of public opinion as a real blow to the prestige of the League."

As for the preparation of the Conference, to be undertaken by the Secretariat of the League assisted by a special organisation, the Assembly carried much further the thoughts first adumbrated in the Zaleski Report. The following passage, which established the terms of reference for the Preparatory Commission of the First Codification Conference, is at the same time interesting as a piece of self-criticism on the part of the Assembly for the inappropriate directives furnished the Committee of Experts, as well as more direct criticism of that Committee itself:

"Knowledge of the nature of the work to be undertaken, added to the experience gained from certain important conferences in the past, lead to the conviction that, in order to ensure the success of the First Conference on Codification, it is absolutely essential that the programme and organisation should be carefully and methodically prepared. This is all the more necessary as the coming Conference is to be the first of a long series of similar Conferences and will establish a tradition which, if it is to be fruitful, must be based on solid and unassailable foundations.

The preparatory work will be specially heavy. It will demand from those who undertake it great sacrifices of time and considerable theoretical and practical knowledge. It must for this reason be entrusted to the Secretariat of the League assisted by a special organisation. Your Sub-Committee is of opinion that this organisation should be a Committee limited to five persons, possessed of a wide knowledge of international practice, legal precedents and scientific data relating to the problems to be resolved. They should be appointed by the Council.

This special organisation must above all make use of the work of the Committee of Experts, taking into account at the same time the resolutions which have already been adopted or are in process of being framed by such learned associations of international law as the Institute of International Law, the International Law Association and other similar bodies. Where necessary, it could apply directly to these bodies and request them to devote the work of their next session to the questions which will be dealt with by the First Conference on Codification. Lastly, in order to ensure the universality of international law, it should take into account the extensive and remarkable effort at codification made during recent years by the Pan-American Union.

After this preliminary work, which would be in the nature of a general survey of the subjects to be dealt with, the Committee would have to undertake an enquiry, approaching the Governments of the States Members and non-Members through the Secretariat, according to the following plan:

It would first of all draw up a schedule for each of the questions coming within the scope of the programme of the Conference, indicating the various points which were suitable for being examined with a view to reaching agreement thereon. These points should be detailed as fully as possible so as to make them perfectly clear and facilitate the replies. The States would be invited to furnish information on each point from the following three points of view:

(a) The state of their positive law, internal and international, with, as far as possible, circumstantial details as to the bibliography and jurisprudence;

(b) Information derived from their own practice at home and abroad;

(c) Their wishes as regards possible additions to the rules in force and the manner of making good present deficiencies in international law.

On the future of codification, the Committee considered it premature to investigate plans for the establishment of a permanent organisation for codification. However, on the continuation of the work of the Committee of Experts, the Committee concurred in the views of the Council as reflected in the Zaleski Report. It thought that the Committee should hold the contemplated session for the purpose of completing the work in hand "so soon as funds are available," but that it should not carry its enquiries further pending the results of the work already accomplished.

These ideas were embodied in the following resolution adopted by the Assembly on 27 September 1927:

"The Assembly:

"Having considered the documents transmitted to it by the Council in conformity with its resolution of June 12th, 1927, and the report of the First Committee on the measures to be taken as a result of the work of the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law.

"Considering that it is material for the progress of justice and the maintenance of peace to define, improve and develop international law;

"Convinced that it is therefore the duty of the League to make every effort to contribute to the progressive codification of international law;

"Observing that, on the basis of the work of the Committee of Experts, to which it pays a sincere tribute, systematic preparations can be made for a First Codification Conference, the holding of which in 1929 can already be contemplated:

"Decides:

"(1) To submit the following questions for examination by a First Conference:

"(a) Nationality;

"(b) Territorial Waters; and

"(c) Responsibility of States for Damage done in their Territory to the Persons or Property of Foreigners;

"(2) To request the Council to instruct the Secretariat to cause its services to study, on the lines indicated in the First Committee's report, the question of the Procedure for the Conclusion and Drafting of Treaties;

"(3) To instruct the Economic Committee of the League to study in collaboration with the International Council at Copenhagen and any other organisation specially interested in this matter, the question whether and in what terms, for what species and in what areas, international protection of marine fauna could be established. The Committee will report to the Council the results of its enquiry indicating whether a Conference of Experts should be convened for such purpose at an early dates.

"(4) To ask the Council to make arrangements with the Netherlands Government with a view to choosing The Hague as the meeting place of the First Codification Conference, and to summon the Conference as soon as the preparations for it are sufficiently advanced;

"(5) To entrust the Council with the task of appointing, at the earliest possible date, a preparatory committee, composed of five persons possessing a wide knowledge of international practice, legal precedents, and scientific data relating to the questions coming within the scope of the First Codification Conference, this Committee being instructed to prepare a report comprising sufficiently detailed bases of discussion on each question, in accordance with the indications contained in the report of the First Committee.

"(6) To recommend the Council to attach to the invitations draft regulations for the Conference, indicating a number of

general rules which should govern the discussions, more particularly as regards:

"(a) The possibility, if occasion should arise, of the States represented at the Conference adopting amongst themselves rules accepted by a majority vote;

"(b) The possibility of drawing up, in respect of such subjects as may lend themselves thereto, a comprehensive convention and, within the framework of that convention, other more restricted conventions;

"(c) The organisation of a system for the subsequent revision of the agreements entered into; and

"(d) The spirit of the codification, which should not confine itself to the mere registration of the existing rules but should aim at adapting them as far as possible to contemporary conditions of international life;

"(7) To ask the Committee of Experts at its next session to complete the work it has already begun."

With regard to the proposal of Paraguay, the First Committee suggested limiting it to the framing of a general draft plan of codification, with special reference to the nomenclature and the systematic classification of subjects, with a view to their progressive codification as and when they were considered sufficiently ripe. The Committee therefore suggested requesting the Council to invite the Committee of Experts at its next session to consider under what conditions the work referred to in that proposal could be undertaken. On 16 December the Council, without discussion, issued the necessary invitation.[116]

The League Council thereupon appointed the Preparatory Committee for the Codification Conference, consisting of Jules Basdevant (France, Chairman), Carlos Castro-Ruiz (Chile), J.P.A. François (Netherlands), Sir Cecil Hurst (Great Britain) and Massimo Pilotti (Italy) at its meeting of 28 September 1927.[117] The main interest in the codification effort then passed to the new body, in anticipation of the Conference, and the Committee of Experts was left with little else to do than liquidate its own affairs.

In this mournful atmosphere the Committee met for its fourth and last session in Geneva from 22 to 28 June 1928. Its documentation included a formal note on the proposal of Paraguay,[118] a series of replies from Governments on questionnaires 8-11,[119] an analysis of those replies, prepared by the Secretariat,[120] a request from the League Council for an examination by the Committee of certain

recommendations made by the Mixed Committee for the Suppression of Counterfeiting Currency,[121] as well as reports of the Sub-Committees appointed previously.[122] The Committee also received some useful information on the work of the 1928 Havana Conference of the Pan-American Union.[123]

After the usual opening speeches the session commenced with a general debate on the Committee's mandate as regards the proposal of Paraguay, after which it appointed a Sub-Committee of five members to study it (below, pp. 301-4). In that brief and not very profound debate, which in a way was a repetition, in a minor scale, of the general debate held at the first session, two incompatible trends appeared, one favourable to the complete codification of international law, and one which could think of nothing better than to continue on existing lines. In the end the latter, minimalist, trend prevailed, as is seen by the Committee's decision, taken after a vote, to drop from its report any hint on how the work could be conducted in the future--through the creation of a special organ, through the so-called Committee of Five (the Preparatory Committee for the Codification Conference) or through the Secretariat. After discussion (below, pp. 331-3, 335) this idea was discarded and the Committee submitted the following watery report:[124]

> "In recommending the principle of universality as the essential foundation for international legislation, the proposal of the delegation of Paraguay looks forward to the ideal of general codification in the future.
>
> To consider that, under actual conditions, so great and comprehensive a task cannot be undertaken by the League of Nations is not to deny the great value of the ideal.
>
> Founding itself upon the experience gained during its work the Committee of Experts is of opinion that codification should be carried out progressively, taking account of the realities of the legal situation and the numerous obstacles of a political nature, which make it quite impossible to deal with the various subjects in an order corresponding to considerations of system and which imperatively require that the method of procedure shall be cautious and modest. Considering that practical ideas and objects are of predominant and fundamental importance, the Committee of Experts takes account, first and foremost, of the actual possibilities of codification. It is for this reason that it feels that the method of partial and progressive codification is to be preferred even if, from the point of view of theory and doctrine, this system of proceeding piecemeal presents certain disadvantages. The system

makes it possible to choose freely for codification subjects which are capable of being so treated, whether they be of primary or merely secondary importance.

While expressing itself, in agreement with the decision taken by the Assembly at its fifth ordinary session, on September 22nd, 1924, as in favour of the maintenance of the method which it has followed in its work, the Committee of Experts nevertheless considers that the proposal of the delegation of Paraguay deserves attention.

If the Council and the Assembly feel that the course suggested by the delegation of Paraguay should be followed, it would be possible to draw up--with reference, more particularly, to the remarkable achievements which have been or are being realised by American enthusiasm--a systematic outline of a more complete codification, on the understanding always that what was contemplated was not immediate and simultaneous realisation of a plan thus formed or determination of the order in which the various matters ought to be the subject of efforts at international legislation. Advantage might be seen in such a work of co-ordination. The work, which would be strictly technical in character, might, by ensuring the continuity of codification, render very important services in regard to co-ordination of the tasks to be ultimately undertaken by the organisations of the League of Nations or by particular States of which the initiative in this field has been and is so fruitful. Co-ordination thus conceived would no doubt facilitate the avoidance of overlapping and prevention of contradictions and possible gaps.

It is not for the Committee of Experts to express a definitive opinion as to the practical methods by which the above suggestion could be realised."

On the question of the repression of counterfeiting currency, after a discussion (below, pp. 318-22) a draft report was adopted unanimously (below, pp. 333, 346).[125]

On the substantive matters the Committee submitted to the Council a Second Report on the Questions which appear ripe for international regulation, dealing with questionnaires 8-11.[126] In general, the Committee considered that the legal situation of consuls and the competence of courts with regard to foreign States were "sufficiently ripe." With some reserves it was also favourable to further study of the topic of the communication of judicial and extra-judicial acts in penal matters and letters rogatory in penal matters. On the other hand it made no recommendation at all on the question of the revision of the classification of diplomatic agents.[127] It also recom-

mended following the same procedure as was outlined in its general report on procedure of the previous year.

On the questions of prescription in international law and the legal position of private non-profit making international associations and private international foundations, the Committee decided not to proceed with its investigations: but on the question of domicile it surprisingly adopted a questionnaire, which indeed was circulated to Governments, although it apparently elicited no replies.[128]

In its covering letter, the Committee intimated that it was suspending further work pending fresh instructions.[129]

With the customary farewells, the session was terminated and the Committee of Experts passed out of existence.[130]

The agenda of the Ninth Assembly included a composite item on the progressive codification of international law, with three subitems: (a) preparatory work for the Codification Conference; (b) the proposal of Paraguay; and (c) the work of the Committee of Experts. As usual, after perfunctory discussion in the Plenary meetings, the substance of these matters was referred to the First Committee but, unlike what had occurred the previous years (and unlike the comparable practice in the Sixth Committee of the General Assembly of the United Nations), no comprehensive report was submitted by the First Committee, only a series of draft resolutions which later were adopted after mere perfunctory discussion.

On the question of the future of the Committee of Experts, the Assembly postponed until 1929 its decision on the principal question of whether it was necessary to convene that Committee again.[131] In 1929 the matter was postponed indefinitely, when the Assembly adopted a resolution leaving it to the Council to decide on the desirability of reconvening the Committee of Experts to continue its work after the first Codification Conference.[132] The view occasionally expressed, that in 1929 the Committee of Experts was made a permanent body, while perhaps technically accurate in the sense that the Committee was not formally dissolved, fails to take into account that no arrangements were made for reconvening it.

With regard to the report of the Committee of Experts on the proposal of Paraguay, the Assembly, on 24 September 1928, adopted another resolution in which it resolved to make no change in the method of codification which it had adopted in 1924. At the same time, recognizing that there would be advantage in indicating the full extent of the subjects which, without prejudice to the order to be followed, the Assembly would propose to cover in the work of codification, it requested the Council to entrust to three jurists, preferably members of the Committee of Experts, the establishment of a

systematic survey, distinguishing, if possible, the subjects which should be reserved for the technical organisations of the League or the international conferences already initiated by particular Governments, and the subjects which appeared capable of being dealt with by conferences of jurists. In the same resolution the Assembly recognized the great value in assembling together in the form of a code, according to a methodological classification, the various general international conventions, i.e., those which were open to acceptance by States in general. Therefore, it asked the Council to submit to examination the question of publishing, as an accompaniment to the League of Nations Treaty Series (published by virtue of Article 18 of the Covenant of the League of Nations) and in the form of a code, those general conventions having that character. The three jurists were also requested to report to the next session of the Assembly.[133] Pursuant to that resolution the Council on 14 December 1928 appointed three members of the Committee of jurists--Diena, Guerrero and Schücking--as the Committee of three jurists to carry out the examination requested by the Assembly.[134] On receipt of their report, it simply passed it on to the Assembly,[135] which adopted a formal resolution taking note of it, and left things at that.[136]

In that way, the first attempt to employ an expert organ of highly qualified jurists as the instrument for conducting the preparatory work for the codification of international law petered out. It was never to be resumed under the auspices of the League of Nations.[137]

It would be entirely misleading to think that the work of the Committee of Experts was a waste of effort. As the codification of international law developed in the four decades that followed, more and more of the topics initially treated by the Committee were absorbed in the broader codification effort of the United Nations, and in that context it has come to be seen that despite its limited and timid approach, the Committee of Experts performed useful services in starting to clear the ground.

Restricting ourselves to the topics of public international law singled out by the Committee, an interesting picture emerges.

Conflict of laws regarding nationality was one of the topics referred to the First Codification Conference of 1930, and this led to a series of conventions and protocols[138] which, indeed, were the only formal instruments adopted at that Conference. As an effort of codification, however, this was only partially successful, and in the late fifties the International Law Commission resumed consideration of this topic in the broader context of nationality, including statelessness. In turn that work led to the Convention on the Reduction of

Statelessness done at New York on 30 August 1961, but this has been signed by only a few States and has not entered into force.[139]

The topics of territorial waters (which was treated by the 1930 Conference without successful outcome), the suppression of piracy and the exploitation of the products of the sea were, in the fifties, caught up in the broad sweep of the codification of the international law of the sea, after the Hague Conference of 1930 had succeeded in drafting a significant number of rules regarding the law of territorial waters, but had failed to produce a convention because the vexed problem of the breadth of the territorial sea had not been solved. The Geneva Conference of 1958 also failed to solve this particular problem, although apart from this it reached a general codification of most of the law of the seas in the light of the problems then found to be existing; and a second conference in 1960 likewise failed to reach agreement on the breadth of the territorial sea. This codification effort led to the four Geneva Conventions of 29 April 1958 on the Law of the Sea, respectively dealing with the territorial sea and the contiguous zone,[140] the high seas,[141] fishing and the conservation of the living resources of the sea,[142] and the continental shelf.[143] It is now widely, although not universally, felt that some parts of this codification need further examination in the light of recent scientific and industrial developments, and it is possible that another major international conference to deal with these matters will be convened in the near future. The preparatory work for the Geneva Conference of 1958 was undertaken by the International Law Commission. However, the further examination of the 1958 instruments has so far not been brought before the International Law Commission, but is being prepared by organs other than the codification organs of the United Nations.

The related topics of diplomatic privileges and immunities, the procedure of international conferences in so far as it relates to the status and rights and privileges of the delegations, the legal position and function of consuls and the question of the revision of the classification of diplomatic agents have all been brought within the major codification of the law of diplomatic and consular representation of states, accomplished on the basis of drafts prepared by the International Law Commission, in the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961,[144] the Vienna Convention on Consular Relations of 24 April 1963,[145] the New York Convention on Special Missions of 16 December 1969[146] and the draft articles on the representatives of States to international organisations completed by the International Law Commission in 1971.[147] It was never anticipated, when this topic was first broached, that it would prove to be so complex, and so tedious, and require such a long period of time and so much effort to complete.

The topic of the procedure for the conclusion and the drafting of international treaties was also caught up in the broad sweep of the major codification effort of the International Law Commission on the law of treaties, culminating in the Vienna Convention of 23 May 1969 on that topic.[148] This the Secretary-General of the United Nations has called "one of the most significant (conventions) ever adopted in the course of the progressive development and codification of international law."[149] This codification also completely reversed the unanimity rule for the treatment of reservations to multilateral conventions, after the International Court of Justice had qualified the League rule as at best, the "point of departure of an administrative practice" which had been observed by the Secretariat of the League of Nations.[150] Although at the time this dictum was harshly criticised by those who saw the League's rule as the acme of perfection, perhaps it can now be accepted that the report prepared by the Committee of Experts was not the product of that fullness of examination and criticism which characterized the International Law Commission's entire work on the Law of Treaties (as on other topics).

Other topics examined by the Committee of Experts are either still under consideration by the International Law Commission, such as the question of the responsibility of States[151] and the most favoured-nation clause,[152] or have not yet been treated by it.

This survey shows that in fact most of the topics which were the subject of exploratory consideration of the Committee of Experts have been the subject of renewed, and much more concentrated, examination by the International Law Commission and the codification processes of the United Nations. This examination has upheld the general conclusion of the Committee of Experts that the topic was ripe for codification, even if it has not always followed that Committee and the League's competent organs as to the manner in which that codification might best be effected. This interaction of the codification effort of the League and of the United Nations as regards the same or similar topics is a factor to be taken into account in any assessment of the true worth of the codification effort of the League of Nations, and particularly of the work of the Committee of Experts.

Despite assiduous preparatory work by the Preparatory Committee, the First Codification Conference fell far short of the high expectations which many placed in it, and indeed for a long time was regarded as a failure (although this assessment may be unduly harsh, if the utter inexperience of codification through the machinery of an international organisation is remembered). Reasons for this relative lack of success which are commonly given include the under-

estimation of the "political" in the formulation of agreed rules of law, even when the exercise is denominated "codification," the inadequate articulation of diplomatic processes both with the preparatory work itself, and in the diplomatic phase, and the fact that Governments were led, by defective procedures, to adopt a public definitive position on ostensibly doctrinal issues too early in the process, which in the nature of things required more time than was then allocated to it. All this is no doubt true.

However, with the advantage of hindsight, including the twenty-three years of intensive experience of the United Nations in this field (in which the identifiable errors of the League of Nations were consciously corrected), it seems that there are two other factors at least which can be listed as deficiencies in the codification processes of the League of Nations. The first was the undeniable opposition of the leading Powers in the League of Nations, at least during the critical formative period when the Committee of Experts was functioning, to the very idea of "codification." The second, which is related, concerns the institutional and structural weaknesses of the framework within which the Committee of Experts operated. Both of these aspects are symbolized by the fact that whereas the Charter of the United Nations contains, in Article 13, express provisions regarding the functions of the international organisation in the sphere of the codification and the progressive development of international law, thus bringing this branch of international activity within the main stream of the major functions of the international organisation, nothing comparable was found in the Covenant of the League of Nations. The obstacles thus placed in the way of the League's codification processes--obstacles which were both psychological and material--are not to be explained away, as the record sometimes seems to indicate, by reference to doctrinal differences on the meaning of "codification" or "legislation" or to the pretended antagonism of one or other "school" of legal philosophy to this or that conception of these two processes. That debate, which runs through the work of the Committee of Experts and the more sporadic discussions in the League Assembly during that period, was really a political debate couched, however, in terms acceptable to the legal discipline and the standards of parliamentary diplomacy of the time. The fact that the members of the Committee of Experts were appointed by the League Council after discreet consultation with the Governments concerned (and that no other way of appointing the members was ever contemplated on the published record), and that these personalities were not subjected to any form of international election (unlike their successors in the International Law

Commission), must never be forgotten in studying the records of the Committee of Experts. The concept that the individual experts would be "independent" of their Governments was neither widely held at that time, even as a fiction, nor were its implications well understood or even investigated.

Resting on that hard political reality--which, it may be added, continued to impress its stamp on the codification work of the United Nations until the middle fifties at the earliest, although in a vastly different political context, and which is still felt from time to time--the Committee of Experts was not able to develop into the kind of probing and catalytical agency which the International Law Commission has now become, viewing its task as being in an unhurried way to establish the points of agreement and disagreement on underlying rules of international law, basic political disagreements notwithstanding. The imposed composition of the Committee, set up in effect by secret diplomatic negotiations, together with the authoritarian qualities manifested by its Chairman, were aggravating factors.

In one sense, therefore, the attempt by the Secretariat to attribute the weaknesses of the Committee's work to the Rapporteurs is an unfair effort to shift the responsibility from where it really belonged to the unwilling victims of the given political situation. Yet in another sense, there was more than a grain of truth in that criticism. The Committee's propensity to appoint sub-committees is striking. In effect it meant that the Committee relieved itself of most of its responsibilities, and proceeded more by way of inertia than by dynamism. Its failure, on two occasions, to provide the Rapporteurs with proper directives, both as to the nature of the work expected from them in general, and as regards the specifics of the different topics in particular, is significant. The unrepresentative character of the Sub-Committees itself reflects the unrepresentative character of the Committee as a whole. Little wonder that the Committee itself has rapidly passed into oblivion.

At the same time it must be recognized that the very failure of the Committee of Experts, and the lessons learnt from it, have turned into the corner-stone for the codification work of the United Nations. The constitutional and structural deficiencies of the League codification effort were largely rectified in the Charter of the United Nations and in the Statute of the International Law Commission, and above all in the evolving practices of the Sixth Committee of the United Nations General Assembly. It is indeed questionable whether any of the milestones in the codification and progressive development of international law which have been passed by the

United Nations would have been reached but for the Committee of Experts: and if they were disowned at the time, victims of a deteriorating political situation, it is only right that their place in the evolution of this wide-spread political and intellectual effort should now be acknowledged.

Abbreviations

AJ	American Journal of International Law
LNA	League of Nations Archives
LNOJ	League of Nations Official Journal
LNTS	League of Nations Treaty Series
Sp.	Special
Supp.	Supplement
UNTS	United Nations Treaty Series
Vol. II	Volume II of this publication
Yearbook	Yearbook of the International Law Commission

NOTES

1. See The Netherlands, Ministry for Foreign Affairs, Conférence internationale de la Paix. La Haye, 18 mai-29 juillet 1899. English translation in Carnegie Endowment for International Peace, The Proceedings of the Hague Peace Conference, The Conference of 1899 (New York, 1920).

2. See The Netherlands, Ministry for Foreign Affairs, Deuxième conférence internationale de la Paix. La Haye, 15 juin- 18 octobre 1907. Actes et Documents. 3 volumes. English translation in Carnegie Endowment for International Peace, The Proceedings of the Hague Peace Conferences, The Conference of 1907, 3 volumes (New York, 1920).

3. See British Parliamentary Papers, Proceedings of the International Naval Conference held in London, (4) December 1908-(26) February 1909. Miscellaneous No. 5 (1909), Cd. 4555.

4. For the bases of discussion drawn up for the Conference by the Preparatory Committee (not to be confused with the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law), see: vol. I, Nationality, League of Nations, doc. C.73.M.38.1929.V.; vol. II, Territorial Waters, C.74.M.39.1929.V. and addenda (a), (b) and (c), and (b) Erratum; vol. III, Responsibility of States, C.75.M.69.1929.V. and addendum (a) and Erratum. For the Conference itself, see League of Nations, Acts of the Conference for the Codification of International Law, The Hague, 13 March-12 April 1930. 4 volumes, doc. C.351.M.145.1930.V. and addenda (a) through (c).

5. See United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Geneva, 24 February-27 April 1958. 7 volumes, doc. A/CONF.13/37 through 43.

6. See Second United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Geneva, 17 March-26 April 1960. Doc. A/CONF. 19/8.

7. See United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Official Records, Vienna, 2 March-14 April 1961, 2 volumes, doc. A/CONF.20/14 and Add. 1.

8. See United Nations Conference on Consular Relations, Official Records, Vienna, 4 March-22 April 1963. 2 volumes, doc. A/CONF. 25/16 and Add. 1.

9. See United Nations Conference on the Law of Treaties, Official Records, Vienna, 26 March-24 May 1968 and 9 April-22 May 1969. 3 volumes, doc. A/CONF.39/11 and Add. 1 and 2.

10. A proper listing of these is not feasible at this stage: moreover it would be arbitrary. However, attention is drawn to the proceedings in the Sixth (Legal) Committee of the United Nations General Assembly on Special Missions, on the basis of draft articles prepared by the International Law Commission, resulting in the New York Convention on Special Missions of 8 December 1969. United Nations, Official Records of the General Assembly, twenty-third session, agenda item 85; twenty-fourth session, agenda item 87.

11. Voeu included in the Final Act of the Conference. Loc. cit in n. 2 above at 701 (French) and 689 (English).

12. Adopted on 24 July 1920. For the full text of that resolution, see p. 4 below, and Permanent Court of International Justice, Advisory Committee of Jurists, Procès-verbal of the Proceedings of the Committee (1920), at 747.

13. See League of Nations, The Records of the First Assembly, Meetings of the Committees, at 326, 462, 480, 493 and 588 for the discussion and documentation relevant to this issue in the Third Committee. For a preliminary but inconclusive discussion in the League Council on 26 and 27 October 1920, see Procès-Verbal of Tenth Session of the Council ,, at 45, 57 and 181.

14. League of Nations, The Records of the First Assembly, Plenary Meetings, at 744-6, 763-4.

15. LNA, 1919-1927, file 19/10950/10950. For similar correspondence with Lord Phillimore in 1922, see file 19/19586/10950. For the records of the Directors Meetings, see the bound annual volumes

(numbered 3144-3155) in the Legal and Political Section of the United Nations Library in Geneva.

16. For the full text of this resolution, see p. vii above. For the discussion see Records of the Fifth Assembly (1924). Text of the Debates, LNOJ, Sp. Supp. 23, at 82-3, 87, 121-5; id., Minutes of the First Committee, LNOJ, Sp. Supp. 24, at 14, 25-8, 97 and 98. For the budgetary arrangements (the members being entitled to subsistence allowance and reimbursement of travel expenses in accordance with the League's Financial Regulations), see id., Minutes of the Fourth Committee, LNOJ, Sp. Supp. 27, at 59, 280. Those appropriations virtually determined (subject to the financial powers of the Council) the number of members of the Committee who would travel from outside the European continent. For the earlier diplomatic exchanges between the Swedish authorities and the Secretariat, see LNA, 1919-1927, file 19/37037/10950.

17. LNA, 1919-1927, file 19/40179/10950. There is no reference in this phase to the appointment of alternates in the event of a member of the Committee not being able to be present at a session or meeting. In connection with the organisation of the first session, the Chairman assumed that this would be permissible as a matter of course, on the basis of then current practice. Hammarskjöld to van Hamel, 20 January 1925, LNA, 1919-1927, file 19/41909/10950. As a practical matter, the possibility of a "personal substitute" for Brierly at the third session was first raised by the Secretariat. LNA, 1919-1927, file 19/54971/10950, McKinnon Wood to Hammarskjöld, 26 November 1926; McKinnon Wood to Brierly, 30 November 1926; McKinnon Wood to Hammarskjöld, 21 December 1926. The Secretary-General determined, on the basis of precedents in similar committees, that there could be no objection provided the Chairman agreed. See also pp. 202, 300, below. It might be mentioned that this practice is not sanctioned in the International Law Commission, the election of the members being personal.

18. See Minutes of the thirty-second session of the Council, LNOJ, 6th Year (1925), pp. 120, 143, 149 and 274. For the nomination of the Muslim jurist, see Report to the Sixth Assembly *** on the Work of the Council, doc. A.7.1925 in Records of the Sixth Assembly, LNOJ, Sp. Supp. 33, at 176 (1925).

The composition of this Committee gave rise to a vociferous

protest on the part of certain women's organisations, notably the International Council of Women, but both the Secretary-General and Chairman took shelter behind the decisions of the Assembly and Council. In a letter to Sir Eric of 21 July 1925 the Secretary of the International Council of Women (Miss Elsie Zimmern) urged that it was essential for the women's point of view to be represented, and Sir Eric was requested to ask the Council President to appoint that organisation's nominee "in the same way that he is proposing to appoint an expert of Muslim law." LNA, 1919-1927, file 19/45262/10950. See also p. 32 below for other communications from women's organisations. It is our hope that this note may rescue from oblivion an early feminist attempt to storm one of the last citadels of male isolationism -- the codification of international law. They have still not succeeded!

19. Publications of the Permanent Court of International Justice, Series D. No. 2, at p. 12; Series E, No. 1, at p. 247.

20. For the refusal of the Council to appoint a replacement for Botella after he had resigned, see LNOJ, 8th Year (1927), pp. 398, 747, 9th Year (1928), p. 124.

At the third session, Arnold McNair replaced Brierly, and at the fourth session, Jean Kosters replaced Loder (see note 17 above).

Of the members and alternates of the Committee, Fromageot, Guerrero, McNair, Schücking and de Visscher later became members of the Permanent Court of International Justice or of the International Court of Justice, and Brierly became a member of the International Law Commission.

21. The United Nations has learnt from this. By both General Assembly resolution 94 (I) of 11 December 1946, setting up the Committee on the Progressive Development of International Law, and resolution 175 (II) of 21 November 1947 regarding the International Law Commission, the Secretariat was formally requested to submit appropriate preparatory work to the bodies in question. This resulted in a number of valuable memoranda, the former appearing in the A/AC.10/ - and the latter in the A/CN.4/ - series of United Nations documents. See also 41 A.J. Supp. at 20 (1947) for the first, and 1 Sir Hersch Lauterpacht, International Law, Collected Papers at 445 (1970) for the second.

22. Further documents circulated in the course of the session included: the verbatim text of the Chairman's opening statement (C.P.D.I./7, 1 April, see p. 3 below); a summary of the subjects of international law of peace, consisting of the tables of contents of the standard treatises of Fauchille and Oppenheim (C.P.D.I./9, 3 April); a provisional list of matters presented by the Chairman (C.P.D.I./10, 4 April); provisional lists presented by the members (C.P.D.I./11, 6 April); a note by Suarez (C.P.D.I./12, 6 April); and a report by the Drafting Committee (C.P.D.I./13, 6 April). It is to be noted that in the Minutes the numbering of these documents is sometimes incorrect. The numbering here is taken from the bound volumes (numbered 610 to 613) of the Committee's papers in the League of Nations collection in the United Nations Library at Geneva. Docs. C.P.D.I./1 and 8 were ephemera.

23. Doc. C.275.1925.V. and Erratum, 22 May 1925. LNOJ, 6th Year (1925) at 842. And see LNA, 1919-1927, file 19/44150/10950, particularly the letter of 18 May 1925 from Sir Eric to Alexander Cadogan (Sir Austen Chamberlain was the Acting President of the Council, and the Chairman's letter was addressed to him). See also the Council's Report to the Sixth Assembly, doc. A.7.1925, note 18 above, at 175. The Chairman's letter was also summarized in 5 The Monthly Review of the League of Nations at 105 (1925). See also 20 A.J. Sp. Supp. at 12 (1926).

24. On the printing of the Minutes of the second session see LNA, 1919-1927, file 19/53627/10950 and Council documents C.496.1926.X and C.497.1926. For the Council's decision, see LNOJ, 7th Year (1926) at p. 1220. The Secretariat's estimate had been between 4,000 and 6,000 Swiss francs for English and French editions: the actual cost of the French edition was 1,352.05 Swiss francs. For the later decision on the regular publication of the Minutes, see LNOJ, 8th Year (1927) at p. 751. The Minutes of the first and second sessions were circulated to the Council under cover of doc. C.253.1927.V., those of the third session under cover of doc. C.576.1927.V, and those of the fourth session are themselves numbered C.395.1928.V. These vicissitudes are also reflected in the number of copies printed: first session, 100 English, 150 French; second session, 150 French only; third session, 350 English, 450 French; fourth session, 250 English and 350 French.

25. Cf. at p. 186 below, and see LNA, 1919-1927, file 19/50446/10950.

26. By article 15 of the Statute of the International Law Commission, "progressive development of international law" is used for convenience as meaning the preparation of draft conventions on subjects which have not yet been regulated by international law or in regard to which the law has not yet been sufficiently developed in the practice of States. Similarly, the expression "codification of international law" is used for convenience as meaning the more precise formulation and systematization of rules of international law in fields where there already has been extensive State practice, precedent and doctrine. In practice this distinction has been difficult to observe, and indeed in its report for 1968 the Commission stated that as a methodological standard the distinction had not been maintained. Report, 1968, Annex, para. 41, Yearbook, 1968, vol. II at 240. See further Survey of International Law, working paper prepared by the Secretary-General of the United Nations, doc. A/CN.4/245, 23 April 1971. On the Commission, see in particular United Nations, Office of Public Information, The Work of the International Law Commission (U.N. Publication 67.V.4. A new edition is in preparation); Herbert W. Briggs, The International Law Commission (Ithaca, N.Y., 1965); R.P. Dhokalia, The Codification of Public International Law (Manchester and Dobbs Ferry, N.Y., 1970). The periodical literature is too extensive to list here.

It should be noted that the terminology in use in the League of Nations was far less precise that that current today, and at times one might form the impression that the terms "codification" and "development", with or without the adjective "progressive" attaching indifferently to either of them, are frequently used in a sense the reverse of that consolidated in the Statute of the International Law Commission. Behind that semantic confusion there lies, of course, a more deep-seated political confusion. We have preferred not to "interpret" the statements quoted in this work in the modern terms, and have left it to the reader to draw his own conclusions in the light of this caveat.

27. David Dudley Field, Draft Outlines of an International Code (New York, 1872).

28. Pasquale S. Mancini, Vocazione del nostro secolo per la riforma e codificazione del diritto delle genti (Rome, 1872).

29. John Basset Moore, A Digest of International Law, 8 volumes (Washington, D.C., 1906). This has been followed by similar Digests by G.H. Hackworth, 8 volumes (1940-44) and B. Whitman, 14 volumes (1963-71).

30. This was quite a prophetic remark. It is to be noted that while the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law was specifically concerned with the procedure to be adopted on the diplomatic level for the codification of the law, in accordance with the Assembly's resolution, a matter which it was to consider in greater detail in its sessions of 1927 and 1928, no similar responsibility was placed on the International Law Commission. However, in connection with the codification of the law of treaties, the General Assembly of the United Nations in 1965 requested the Commission to give its attention to this aspect, which it examined at its 879th and 880th meetings. Yearbook, 1966, volume I, Part II, at 240, 246. Experience has demonstrated that the questions of procedure (in this sense) cannot be separated from the questions of substance as far as concerns the work of codification.

31. Report, 1949, para. 14, Yearbook, 1949, at 280.

32. LNOJ, 6th Year (1925), at 1403.

33. See for instance in the Plenary meetings, LNOJ, Sp. Supp. 33 (1925), at 22 (the Acting President of the Assembly, the representative of France), 34 (the representative of Denmark) and 81 (the representative of the Dominican Republic).

34. For correspondence at this phase, see 20 A.J., 2 Sp. Supp. 1 (1926).

35. International Law Association, Report of the 34th Conference (Vienna, 1926), at 374. Also document C.P.D.I./23, 17 November 1925.

36. See document C.P.D.I./22, 12 November 1925, Report by the brothers Augusto and Camilo Barcia Trelles, sent under covering letter signed by Rafael Altamira, then a member of the Permanent Court of International Justice. We have not been able to ascertain whether this interesting document has ever been published in full, in any language.

37. Document C.P.D.I./20 and Annexes I and II, 15 November, 10 December 1925 and 7 January 1926. Vol. II, p. 35.

38. Document C.P.D.I./19 and Annex, 25 December 1925 and 18 January 1926. Vol. II, p. 55.

39. Document C.P.D.I./21, 15 December 1925. Vol. II, p. 104.

40. Document C.P.D.I./17 and Annexes I, II and III, 31 October, 20 December 1925, 13 January 1926. Vol. II, p. 16.

41. Document C.P.D.I./25, 7 December 1925. Vol. II, p. 4.

42. Document C.P.D.I./24, 30 December 1925. Vol. II, p. 118.

43. Document C.P.D.I./32, 10 January 1926. Vol. II, p. 132.

44. Document C.P.D.I./16, 12 November 1925. Vol. II, p. 142.

45. Document C.P.D.I./28, 8 January 1926. Vol. II, p. 146.

46. Document C.P.D.I./26, 14 December 1925. Vol. II, p. 10.

45. Document C.P.D.I./28, 8 January 1926. Vol. II, p. 146.

46. Document C.P.D.I./26, 14 December 1925. Vol. II, p. 10.

47. Document C.P.D.I./31, 13 January 1926 (French only). For the text of those resolutions, see 32 Annuaire de l'Institut de Droit international 558 (1925). In his covering letter, de Visscher recommended postponing further study of this topic, for reasons similar to those which he had earlier, together with Politis, expressed in the Institute itself.

48. Document C.P.D.I./18, 12 November 1925. Discussed above, p. lxiv.

49. See documents C.P.D.I./35(1), 26 January 1926, modified draft on territorial waters; C.P.D.I./36, 26 January 1926, modified conclusions on State responsibility; C.P.D.I./37, January 1926, modified conclusions on piracy; C.P.D.I./39, 27 January 1926, modified conclusions on the exploitation of the products of the sea; C.P.D.I./42, 27 January 1926, modified draft convention on nationality.

50. Originally entitled variously "draft section", "draft report" or "draft questionnaire", etc., as follows: Diplomatic privileges and immunities, doc. C.P.D.I./33, 19 January 1926; State responsibility, C.P.D.I./34, 23 January 1926; Extradition, C.P.D.I./38, 26 January 1926; Exploitation of the riches of the sea, C.P.D.I./43, 28 January 1926; Piracy, C.P.D.I./44, 28 January 1926; Procedure of international conferences, C.P.D.I./46, 28 January 1926; Nationality, C.P.D.I./47, 28 January 1926; Criminal competence of States in respect of offences committed outside their territory,

C.P.D.I./48, 28 January 1926; Territorial waters, C.P.D.I./49, 28 January 1926. For the draft of the communication to the Council of the League of Nations on the Status of Government ships employed in commerce, see doc. C.P.D.I./45, 28.

51. For the draft, see doc. C.P.D.I./51, 29 January 1926. For the final text, see doc. C.96.M.47.1926.V. (C.P.D.I./63), 9 February 1926. Vol. II, p.1.

52. Doc. C.43.M.18.1926.V. (C.P.D.I./53), 9 February 1926. Vol. II, p. 34.

53. Doc. C.44.M.21.1926.V. (C.P.D.I./54), 9 February 1926. Vol. II, p. 54.

54. Doc. C.45.M.22.1926.V. (C.P.D.I./55), 9 February 1926. Vol. II, p. 101.

55. Doc. C.46.M.23.1926.V. (C.P.D.I./56), 9 February 1926. Vol. II, p. 116.

56. Doc. C.47.M.24.1926.V. (C.P.D.I./57), 9 February 1926. Vol. II, p. 131.

57. Doc. C.48.M.25.1926.V. (C.P.D.I./58), 9 February 1926, Vol. II, p. 141.

58. Doc. C.49.M.26.1926.V. (C.P.D.I./59), 9 February 1926. Vol. II, p. 146.

59. Doc. C.51.M.28.1926.V. (C.P.D.I./61), 9 February 1926. Vol. II, p. 3.

60. Doc. C.50.M.27.1926.V. (C.P.D.I./60), 9 February 1926. Vol. II, p. 9.

61. Doc. C.52.M.29.1926.V. (C.P.D.I./62), 9 February 1926. Vol. II, p. 15.

62. Vol. II, p. 47. As a result of the discussion in the Committee, this was dropped from the amended draft. Ib., p. 53.

63. In fairness, it must be stated that this was an issue of domes-

tic politics and the policy was radically changed after the second Labour Government came into power in 1929. See Dalton, Call Back Yesterday (London, 1953), at 236.

64. Doc. C.P.D.I./27, 22 December 1925. For the Committee's report to the League Council, submitted by the Chairman under cover of his letter of 23 January 1926, see doc. C.41.1926.V., 5 February 1926.

65. For the Sub-Committee's report, see doc. C.P.D.I./40, 27 January 1926. For the Committee's decisions, see doc. C.P.D.I./52, 29 January 1926. Items discarded by the Committee at that stage included: rights and duties of States; cabotage; the nationality of private ships; computation of time limits in international law; diplomatic protection of foreigners. For the composition of the Sub-Committees, see below, pp. 195-6.

66. Circular Letter C.L.25.1926.V., 22 March 1926, enclosing the Chairman's letter of 30 January 1926, the seven questionnaires and the three reports. By Circular Letter C.L.147.1926.V., 3 December 1926, the Governments were informed that the third session of the Committee of Experts had been postponed until March 1927, in the hope that "the additional time allowed may permit Governments which have not so far replied to express their opinion before the Committee's next meeting", the time-limit for the replies being extended correspondingly.

For the general publication of the results of the second session, see 6 Monthly Summary of the League of Nations 3 (1926). See also the Council's Report to the Seventh Assembly, doc. A.6.1926, in Records of the Seventh Assembly, Plenary Meetings, Text of the Debates, LNOJ, Sp. Supp. 44 at 154 (1926).

67. LNOJ, 7th Year (1926) at 858. For the text of the Brussels Convention of 10 April 1926, see 176 LNTS 199. See also doc. C.P.D.I./65, 14 June 1926, Note by the Secretary-General. For a further administrative decision, see n. 24 above.

68. Records of the Seventh Assembly, Plenary Meetings, Text of the Debates (above n. 66) at 44. Speech of 9 September 1926.

69. Ib., 63, 77 .

Before the Assembly convened, the question of the possible at-

tendance of Hammarskjöld had been raised in the Secretariat, and Motta (Switzerland, Chairman of the First Committee) had expressed the opinion that the Chairman's presence was "not essential" although he would be glad "if you could come without personal inconvenience". LNA 1919-27, file 19/54027/10950. In the First Committee, there were some representatives who regretted Hammarskjöld's absence. League of Nations, Records of the Seventh Assembly, Minutes of the First Committee, LNOJ, Sp. Supp. 45 at 18. It may be mentioned that in United Nations practice the presence of the Chairman of the International Law Commission at the meetings of the Sixth Committee devoted to the examination of the Commission's report is normally regarded as essential.

70. Ib., at 32-3; loc. cit in n. 66 above at 120. For transmission of the minutes to the Committee of Experts, see doc. C.P.D.I./70, 18 October 1926. Fromageot later confessed that his defence of the Committee was not entirely wholehearted. See below, p. 205.

71. Docs. C.P.D.I./75 and add. (a) through (p), 8 November 1926 through 2 April 1927. For these replies, see Vol. II, pp. 153-281. For replies received after the third session had ended, see Vol. II, pp. 282-6, and doc. C.196(a) (1)M.70(a)(1).1927.V. (C.P.D.I./104(1)), 10 August 1927, Vol. II, p. 309.

72. Doc. C.P.D.I./74, 6 November 1926, and corr. and add., including draft conventions. Vol. II, p. 372.

73. C.P.D.I./80 and add. (a), 10 March and 21 April 1927. Vol. II, p. 462.

74. Doc. C.P.D.I./73, 28 October 1926. Vol. II, p. 404.

75. Doc. C.P.D.I./75, 24 January 1927. Vol. II, p. 317.

76. Doc. C.P.D.I./72, 28 October 1926. Vol. II, p. 408.

77. Doc. C.P.D.I./71, 26 October 1926. Vol. II, p. 412.

78. Doc. C.P.D.I./69 and add. (a) and (b), 12 October 1926 through 22 March 1927. Vol. II, p. 334.

79. Doc. C.P.D.I./68 and corr. and add. (a) and (b), 12 October 1926 through 22 March 1927. Vol. II, p. 358.

80. Doc. C.P.D.I./77, 13 December 1926. Below, p. 341.

81. Communicated by Matsuda, doc. C.P.D.I./67, 1 October 1926. See also International Law Association, Report of the 34th Conference (Vienna, 1926), p. 378.

82. Doc. C.P.D.I./78, 22 December 1926. See also Annuaire de l'Institut de Droit International, Session de Lausanne (1927), t. II, at 955.

83. For the initial, impugned, reservation, see LNOJ, 5th Year, 1671 (1925), and for its withdrawal, ib., 6th Year, 1022 (1926). For the initial discussion in the League Council, ib. 521-2, 612. For the referral to the Committee of Experts, see doc. C.P.D.I./64, 1 May 1926, and C.P.D.I./66, 6 July 1926. For the Report of the Sub-Committee, see doc. C.P.D.I./81, 18 March 1927. Discussed above, p. lxxii. In a private letter to the Chairman of 13 November 1926, the Secretariat had intimated that there was no urgency over the question, the concrete incident having been satisfactorily settled. LNA, 1919-1927, file 19/54971/10950.

84. The Summaries of the Replies of Governments were originally contained in the following documents: questionnaire 1, doc. C.P.D.I./85, 24 March 1927 (below, p. 280); questionnaire 2, doc. C.P.D.I./86, 25 March 1927 (below, p. 281), and see the lengthy summary of the various proposals on the topic by the Rapporteur, Governments, scientific institutes and private persons in doc. C.P.D.I./87 and corr., 25 March 1927; questionnaire 3, oral report by the Rapporteur (below, p. 226); questionnaire 4, doc. C.P.D.I./83, 23 March 1927 (below, p. 273); questionnaire 5, doc. C.P.D.I./89, 28 March 1927 (below, p. 285); questionnaire 6, doc. C.P.D.I./91 and 91(a), 28 March 1927 (below, p. 287); questionnaire 7, doc. C.P.D.I./88, 28 March 1927 (below, p. 292). All these summaries were also reprinted in the Committee's report to the Council. Vol. II, pp. 287-308.

85. Doc. C.196.M.70.1927.V. (C.P.D.I./95(2)), 20 April 1927. Vol. II, p. 33.

86. Doc. C.197.M.71.1927.V. (C.P.D.I./92(1)), 20 April 1927. Vol. II, p. 311.

87. Doc. C.198.M.72.1927.V. (C.P.D.I./94(1)), 20 April 1927. Vol. II, p. 313.

88. Doc. C.199.M.73.1927.V. (C.P.D.I./96(2)), 20 April 1927. Vol. II, p. 315. This advice was followed, one of the consequences being that further treatment of the topic was undertaken by the economic organs of the League.

89. Doc. C.201.M.75.1927.V. (C.P.D.I./99(2)), 27 April 1927. Vol. II, p. 371.

90. Doc. C.202.M.76.1927.V. (C.P.D.I./100(2)), 27 April 1927. Vol. II, p. 404.

91. Doc. C.203.M.77.1927.V. (C.P.D.I./101(2)), 27 April 1927. Vol. II, p. 407.

92. Doc. C.204.M.78.1927.V. (C.P.D.I./102(2)), 27 April 1927. Vol. II, p. 411. This and the preceding three questionnaires, together with the report on the most-favoured-nation clause (this for information), were transmitted to the Governments by the Secretary-General in Circular Letter C.L.57.1927.V. of 7 June 1927. The replies to the questionnaires were requested by 31 December 1927.

93. Doc. C.205.M.79.1927.V. (C.P.D.I./97(1)). 9 May 1927. Vol. II, p. 317.

94. Doc. C.206.M.80.1927.V. (C.P.D.I./93(2)), 20 April 1927. Vol. II, p. 357.

95. Doc. C.207.M.81.1927.V. (C.P.D.I./98(1)), 20 April 1927. Vol. II, p. 333.

96. 7 Monthly Summary of the League of Nations 95 (1927); Report of the Council to the Eighth Ordinary Session of the Assembly, doc. A.13.1927, Records of the Eighth Ordinary Session, Plenary Meetings, Text of the Debates, LNOJ, Sp. Supp. 54, 225 at 227.

97. For an earlier, more intimate, assessment by Hammarskjöld, see his lecture (in Swedish) entitled Kodifikationsträvanden på den internationella Rattens Område, in Nordiska juriststamman i Stockholm och Uppsala den 5-18 September 1926, Hälsningstal och föreläsningar, Stockholm, 1926, p. 188.

98. Loc. cit. above, n. 15. At an earlier meeting, on 25 March 1927, it was decided that the League's technical organs should be consulted before any codification conference was convened. At the same time the Secretary-General expressed himself favourably on the idea that the conference should be convened by some States under the auspices of the League rather than by the Council itself.

99. McKinnon Wood to Under-Secretary Y. Sugimura, 3 May 1927, LNA, 1919-1927, file 19/59413/10950.

100. For transmission of the various documents to the Council (other than the report on reservations), see doc. C.253.1927.V., Note of the Secretary-General. For transmission of the report on reservations, see C. 211.1927.V., and for the memorandum of the International Labour Office, originally submitted to the Committee of Experts, C.212.1927.V.

101. Doc. C.266(1).1927.V., LNOJ, 8th Year, 770-2, 800 (1927). For the report as submitted by the Committee of Experts, see ib., at 880, subsequently circulated as C.357.M.130.1927.V. Reproduced in Vol. II, p. 25. For the memorandum of the International Labour Office, see LNOJ, cited, at 882.

102. For the Zaleski Report (written not without idealism), see doc. C.254.1927.V., and for the discussion, see LNOJ, 8th Year, 747-57(1927), all reproduced in docs. A.18.1927.V., Records of the Eighth Ordinary Assembly, Minutes of the First Committee, LNOJ, Sp. Supp. 55 at 41 (1927), and in C.P.D.I./105, 25 June 1927.

103. For all this correspondence, see LNA, 1919-1927, file 19/61354/10950.

104. In a later article Hudson was explicit in saying that the work of the Committee of Experts had not inspired complete confidence, and that its communication of drafts prepared by its Sub-Committees without exhaustive investigation, and its failure to assume responsibility for the drafts circulated "have not produced a happy impression." 24 AJIL 447 at 464 (1930). See also in 24 Proc. Am. Soc. Int'l L., at 231 (1930).

105. Records of the Eighth Ordinary Assembly, Plenary meetings, Text of the Debates, LNOJ, Sp. Supp. 54 at 30, 32, 220.

106. Ib., at 58.

107. Ib., at 99, 105, 114.

108. Ib., Minutes of the First Committee, LNOJ, Sp. Supp. 55 at 7, 9, 11.

109. Ib., at 12.

110. Ib., at 14.

111. Consisting of Henri Rolin (Belgium), Sir Cecil Hurst (British Empire), Politis, Limburg (The Netherlands), Rostworowski (Poland), Caballero (Paraguay), Guerrero and Löfgren (Sweden), Loc. cit. in n. 110, at 21.

112. Ib., at 21.

113. Ib., 33, proposal of Paraguay, and 34, the report of the Committee of Experts. For the two draft reports of the Sub-Committee, see ib., at 53.

114. Loc. cit. in n. 105, at 202 and 454, Report of the Committee of Experts, and 210 and 489, proposal of Paraguay.

115. Ib., Minutes of the Fourth Committee, LNOJ, Sp. Supp. 58 at 23, 48-51, 60. Difficulty was occasioned by the fact that the Supervisory Commission had suggested that the work of the Committee of Experts might with advantage be suspended temporarily, pending the codification conference. Doc. A.IV/14, quoted ib., at 51.

116. LNOJ, 9th Year at 123 (1929). See p. 301 below for the text of that resolution as it relates to the proposal of Paraguay. The same resolution requested the Secretary-General to study the question of the procedure for international conferences and for the conclusion and drafting of treaties, along the lines indicated in the report of the First Committee. In 1928, it was reported that the necessary measures were being taken. Report of the Council to the Ninth Assembly, doc. A.6.1928. League of Nations, Records of the Ninth Ordinary Assembly, Plenary meetings, Text of the Debates, LNOJ, Sp. Supp. 64 at 211. However, no report on the subject was ever published by the Secretariat of the League of Nations. Cf. Research in International Law under the auspices of the Harvard

Law School, The Law of Treaties, 29 AJ, Supp. 653 at 670 (1935).

117. For the Council's decision, see LNOJ, 8th Year (1927), 1451-3. Under that resolution the Council authorised its President, in consultation with the Secretary-General, to nominate the members of the Committee in the interval before the Council's next session (in December). For the appointment itself, see doc. C.548.M.196. 1927.V. (C.P.C.C.1), 24 November 1927, at 51. For the relevant documentation and Acts of the 1930 Conference, see n. 4 above. It may be noted that in what was probably its first public action in relation to the codification of international law in the framework of a major international organisation, the U.S.S.R. submitted written comments to the Preparatory Committee and sent an observer delegation to the Hague Conference itself.

118. C.P.D.I./106, 14 December 1927. A somewhat unexpected note in the Archives gives the opinion of the Secretary-General on this matter, to the effect that the Committee's report should take the form of a defence of the policy which the League was actually following, and that the Committee should not go back upon it and make some more ambitious recommendations. Memorandum McKinnon Wood to Juan Antonio Buero (Legal Adviser to the Secretariat), 3 February 1928. LNA, 1928-1932, file 3E/1137/1137. As will be seen, this issue was subsequently resolved in the Committee of Experts in the direction favoured by Sir Eric Drummond.

119. Doc. C.P.D.I./107 and add. (a) through (c), 28 January through 20 June 1928. Vol. II, pp. 420-51.

120. Doc. C.P.D.I./110 and add. (a), 20 May and 20 June 1928. Vol. II, pp. 452-6.

121. Doc. C.P.D.I./108, 31 January 1928.

122. Question of the legal position of private non-profit making international associations and private international foundations, C.P.D.I./111, 4 June 1928, below, p. 343; application of prescription in international law, C.P.D.I./77, 13 December 1926, below, p. 341.

123. Docs. C.P.D.I./112, 113 and 114, 22 June 1928.

124. Doc. A.16.1928.V. (C.P.D.I./116(2)), 26 (sic) June 1928.

Also in Records of the Ninth Ordinary Assembly, Minutes of the First Committee, LNOJ, Sp. Supp. 65 at 98. For the draft, see pp. 344, 345 below. By a resolution adopted by the Council on 4 June 1928, the Secretary-General was authorised to forward the reports of the Committee of Experts directly to the Assembly, and not first to the Council as hitherto. LNOJ, 9th Year (1928) at 858. This accounts for the change in the system of numbering the Committee's published documentation in that year.

125. For the final text of this report, see doc. C.344.1928.V. (C.P.D.I./118(1)), 5 July 1928. LNOJ, ib., at 1507. Noted by the Council on 30 August 1928. Ib. at 1431.

126. Doc. A.15.1928.V. (C.P.D.I./117(1)), 27 June 1928. Submitted directly to the Assembly. See n. 124 above. Vol. II, p. 369.

127. It is interesting to note that the International Law Commission has since come to substantially the same conclusion, which is now embodied in article 14 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961. 500 UNTS 95. Practice, however, may be moving in the direction of a de facto revision of the classification of diplomatic agents in the sense that today, for the most part, the heads of diplomatic missions are usually given the rank and title of ambassador plenipotentiary and extraordinary. For the view of the International Law Commission, see Reports in Yearbook, 1957, at 135 and in Yearbook 1958, at 93.

128. Doc. C.342.M.101.1928.V. (C.P.D.I./119(1)), 27 June 1928. Vol. II, p. 461. By circular letter C.L.140.1928.V of 19 August 1928, Governments were requested to reply by 1 March 1929, and the Committee instructed that the replies were to be submitted to the Council direct if the Committee did not meet again.

129. Doc. A.14.1928.V. (C.P.D.I./120(1)), 5 July 1928. Also in LNOJ, Sp. Supp. 65 (above n. 124) at 100. Vol. II, p. 365. This is the last document in the C.P.D.I./- series.

130. For the customary reports see 8 League of Nations Monthly Summary 166 (1928); Report on the work of the Council, above n. 116 at 324.

131. See LNOJ, Sp. Supp. 64, quoted above n. 116.

132. League of Nations, Records of the Tenth Ordinary Session, Plenary Meetings, Text of the debates, LNOJ, Sp. Supp. 75 at 171.

133. Loc. cit. in n. 131 above, at 144.

134. LNOJ, 10th Year (1929), at 55.

135. Ib., at 983. For the report, see doc. A.12.1929.V. (C.171(1). 1929.V.), ib., at 1072. Also in Records of the Tenth Ordinary Session of the Assembly, Minutes of the First Committee, LNOJ, Sp. Supp. 76 at 90. Vol. II, p. 481.

136. Loc. cit. in n. 132 above, at 171.

137. Until 1930, the prime interest in the League and in related circles was in the work of the First Codification Conference. Following that Conference the League Assembly continued to examine proposals regarding the techniques to be employed, and even adopted an important resolution on the subject in 1931. However, no concrete action was taken during the stormy years which preceded the outbreak of World War II in Europe in 1939. For a useful account of this aspect, see Historical Survey of the Development of International Law and its Codification by International Conferences, memorandum prepared by the Secretariat, U.N. doc. A/AC.10/5, 29 April 1947, reprinted in 41 AJ, Supp. at 29 (1947). The Statute of the International Law Commission and the practice that the Commission has evolved reflect both the lessons of the relative failure of the League's endeavours in the field and the experience gained from the intensive work of the United Nations in the sphere of codification.

138. Special Protocol concerning Statelessness (not yet in force), doc. C.27.M.16.1931.V.; Protocol relating to a certain case of statelessness, 179 LNTS 115; Convention on certain questions relating to the conflict of nationality laws, 179 LNTS 89; Protocol relating to military obligations in certain cases of double nationality, 178 LNTS 227.

139. Not yet in force, doc. A/CONF.9/15.

140. 516 UNTS 205.

141. 450 UNTS 11.

142. 559 UNTS 285.

143. 499 UNTS 311. Considered by the International Court of Justice in the North Sea Continental Shelf cases, I.C.J. Reports 1969 at 3.

144. 500 UNTS 95.

145. 596 UNTS 261.

146. Not yet in force. See General Assembly Resolution 2530 (XXIV), 8 December 1969.

147. Report of the International Law Commission on the work of its twenty-third session, to be published in Yearbook, 1971, vol. II (doc. A/8410/Rev. 1).

148. Not yet in force. See doc. A/CONF.39/27 and corr. 1-6. See also Rosenne, The Law of Treaties: Guide to the Legislative History of the Vienna Convention (1970).

149. Doc. A/CN.4/219, letter of 3 June 1969 to the Chairman of the International Law Commission, Yearbook, 1969, vol. II at 201.

150. Advisory Opinion on Reservations to Genocide Convention, I.C.J. Reports 1951, 15 at 25.

151. For a review of previous work of codification of this topic by Roberto Ago, the Special Rapporteur of the International Law Commission, see his First Report on State Responsibility, doc. A/CN.4/217 and Add. 1 and 2, Yearbook 1969, vol. II at 125. Later reports appear in subsequent volumes of that Yearbook.

152. For a review of previous work in this field, see Endre Ustor, Special Rapporteur of the International Law Commission, in his first report on the topic, doc. A/CN.4/213, Yearbook, 1969, vol. II at 157. Later reports appear in subsequent volumes of that Yearbook.

C. P. D. I./1st Session/P. V.

Geneva, May 7th, 1925.

LEAGUE OF NATIONS

COMMITTEE OF EXPERTS

FOR THE

PROGRESSIVE CODIFICATION OF INTERNATIONAL LAW

MINUTES OF THE FIRST SESSION

Held at Geneva, April 1st to 8th, 1925

MINUTES OF THE FIRST SESSION

FIRST MEETING (PUBLIC)

Held on April 1st, 1925, at 11 a.m

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee except M. Botella.

Secretary : Dr. VAN HAMEL.

1. Opening of the Session.

The SECRETARY-GENERAL said he was sure the Council would desire him to extend a very cordial welcome on its behalf to the members of the Committee on the occasion of its first meeting in Geneva. It was a striking fact, and one that bore testimony to the hold which the League of Nations had on the public mind and the appeal which it made to the affections, that so many eminent men were prepared to come to Geneva to give to the League the benefit of their unrivalled knowledge and experience. It was owing to this fact that the League of Nations had been able to secure the best technical advice in the numerous and increasing fields of international life covered by its activities. The Committee represented all schools of thought on international law. The Council would wish him to thank each individual member for accepting the invitation to serve on the Committee, and he would express the confident hope that its labours would prove of lasting benefit to the whole world.

The CHAIRMAN thanked the Secretary-General for his kind words of welcome. The Committee had met under the mandate of the League of Nations. It highly appreciated the great confidence which the Council had shown in its members, and was happy to be assured of the enlightened and devoted collaboration of the Secretariat. This collaboration could not fail to be of great assistance in the work which had been entrusted to the Committee.

The Chairman then read the following speech:

Gentlemen and colleagues,

It is a great honour for me to open the meeting of our Committee for the Progressive Codification of International Law, consisting, as it does, of authoritative representatives of legal science and experience from so many countries. I know I am not mistaken in attributing this honour, above all, to the fact that my own country, which initiated the resolution to which our Committee owes its existence, has from time immemorial shown itself the convinced and enthusiastic advocate of justice between peoples as between individuals.

We all know that international law, which aims at assuring justice by giving each his due (*suum cuique*) and by asserting the principle *neminem laedere*, does not presuppose as an imperious and absolute necessity the existence of formal written texts. Like all branches of law, it derives its essential force from the general sense of what is just and fair. This general sense may express itself in divers forms. There are accordingly divers sources of international law as there are of national law.

The formulation of law in writing may seem to hamper its continuous and organic development. Above all, this might result from legislation which was too detailed and left too little scope for latitude in application and for appreciation of the changing and often unforeseen circumstances which present themselves. On the other hand, codification is plainly of the greatest value for assuring certainty and clearness in the law. These advantages, I need hardly say, are especially valuable in the case of international law. There legal practice does not possess the same facilities for law-making as it possesses in the field of national legislation for filling gaps and even correcting defects.

It is, further, of the utmost importance to prevent those occasions of friction and of perhaps fateful dissension between nations which may arise and become embittered precisely on account of the absence of clear and indisputable rules of international law.

The desire to see international law developed in the form of formal written texts is most legitimate, not merely from the point of view of justice, but also from that of preserving and, where necessary, re-establishing peace and good relations between the nations, even if we must recognise that the codification will never be complete or final and that it can only progress slowly and by stages.

Even before the great cataclysm whose results and consequences still dominate the present situation, the desirability of a progressive codification of international law had forced itself upon the attention of Governments and peoples, no less than of scientists and economists. Important and authoritative associations, above all the Institute of International Law and the International Law Association, had continued to draw up texts formulating by article and paragraph what was thought desirable either for the development and improvement of certain parts of public international law, or for the establishment of fair and practical rules to govern conflicts between different laws, or to remove such conflicts themselves by securing uniformity of national legislation. Basing themselves very often upon the work of the above-mentioned associations, official conferences have given birth to numerous conventions covering important sections of international law. We may mention, for private international law, the results of four conferences which were convened and admirably prepared for by the Netherlands Government, and for public international law those of the two so-called Peace Conferences and the Naval Conference of London which was complementary to them. If the conventions drafted on these occasions have not always been signed and ratified, we know that, according to the intention expressed at the second Peace Conference, the conferences were to be continued regularly at brief intervals. We know also that official measures had been taken in several countries to prepare for the third Conference, which was to be held about 1915; the Institute of International Law had created a special committee with the same object.

The Great War overthrew all these schemes. The series of great conferences, the so-called Peace Conferences which were really international public law conferences, was interrupted. Was the thread not to be taken up again in one fashion or another?

I will not tell you how, even before the peace of Versailles and the conclusion of the Covenant, I raised my feeble voice in favour of the continuation of the Peace Conferences, and how, in the Institute of International Law, I ventured to recommend an addition to the Covenant whereby the Council of the League of Nations would be charged with taking the initiative of convening periodical conferences with the object of preparing conventions, which should as far as possible be universal, dealing with the various topics of international law.

If I mention these modest achievements, it is only to indicate the interest which I have long devoted to the cause of codification of international law and which has led me to accept the formidable honour of presiding over this Committee.

The addition I proposed was to be inserted in Article 14 of the Covenant, which gave the Council the duty of submitting to the States a plan for a Court of International Justice. We know that this duty has been carried out with the greatest success, without its having been thought necessary to postpone establishing the jurisdiction until the law to be applied was fixed. The scruples which prevented the putting into force of the 1907 Convention concerning the Prize Court did not this time prevail. There is every reason to be glad that this is so.

The preparatory work done for the establishment of the Court of International Justice did, however, notably reinforce the idea of codification. The Advisory Committee of Jurists which was appointed to draft the Court's Statute emitted an authoritative recommendation with regard to codification. You all know it, but it is too important not to be quoted on this occasion. It runs as follows :

> "The Advisory Committee of Jurists, assembled at The Hague to prepare the constituent Statute of a Permanent Court of International Justice;
>
> "Convinced that the extension of the sway of Justice and the development of international jurisdictions are urgently required to ensure the security of States and well-being of the Nations;
>
> "Recommends that :
>
> "I. A new inter-State Conference, to carry on the work of the two first Conferences at The Hague, should be called as soon as possible for the purpose of :
>
> "(1) Re-establishing the existing rules of the Law of Nations, more especially, and in the first place, those affected by the events of the recent war;
>
> "(2) Formulating and approving the modifications and additions rendered necessary or advisable by the war, and by the changes in the conditions of international life following upon this great struggle;
>
> "(3) Reconciling divergent opinions and bringing about a general understanding concerning the rules which have been the subject of controversy;
>
> "(4) Giving special consideration to those points which are not at the present time adequately provided for and of which a definite settlement by general agreement is required in the interests of international justice.
>
> "II. That the Institute of International Law, the American Institute of International Law, the Union juridique internationale, the International Law Association and the Iberian Institute of Comparative Law should be invited to adopt any method or use any system of collaboration that they may think fit, with a view to the preparation of draft plans to be submitted first to the various Governments, and then to the Conference, for the realisation of this work.
>
> "III. That the new Conference should be called the Conference for the Advancement of International Law.
>
> "IV. That this Conference should be followed by periodical similar Conferences, at intervals sufficiently short to enable the work undertaken to be continued, in so far as it may be incomplete, with every prospect of success."

In submitting to the Fifth Assembly of the League of Nations the draft which lies at the base of the same Assembly's resolution and of our appointment as members of a Committee of Experts, the Swedish representative, Baron Marks von Würtemberg, referred to the Advisory Committee's recommendation and pointed out that, when the recommendation came before the First Assembly, the idea that the League of Nations should take the initiative in this field excited deep sympathy.

My compatriot was careful to emphasise, above all, that there could be no question of drawing up a code of international law. The object was more modest. The attempt was to be made to secure agreements between States, particularly in those matters where certain wide principles of international law are already accepted but where uncertainty or differences of opinion are felt in regard to details of application. He added : "At the same time, we might also endeavour to reach an agreement in certain fields where there are either no recognised international rules, but where there is a growing need for them, or where existing rules no longer meet present requirements." In no event was the initiative to be taken by the League to interfere with the well-known and admirable efforts already being made by particular Governments. The creation of an *ad hoc* organisation might be proposed, consisting of persons competent in international law and having the duty of studying the problem, examining existing efforts, indicating the steps which might be attempted and suggesting a general plan of preliminary work.

At the First Committee of the Assembly, the Rapporteur of the competent sub-committee pointed out that for a long time back all lawyers concerned with international law had regretted the existing uncertainty of the law and expressed a keen desire to see international law codified in those branches where it is not certain. Even if one might doubt the possibility of attaining within reasonable time to a complete codification of international law such as was desired by the last Pan-American Conference, there were immediate results which could be obtained, such as the removal of certain contradictions and ambiguities which weighed heavily upon international life. In the view of the sub-committee, there was, therefore, a duty to collaborate in the work initiated by America, so far as possible. The Rapporteur added that everybody was agreed in wishing to see existing international law, which is theoretical and uncertain, converted gradually into precise written law, such conversion having become still more necessary since the creation of the Permanent Court of International Justice.

The Assembly of the League of Nations adopted the resolution which you all know, and the Council gave effect to it by appointing the members of the Committee for the Progressive Codification of International Law.

I venture to call your special attention to the fact that, under the above resolution, our Committee is by its composition intended to secure representation of the main forms of civilisation and the principal legal systems of the world. This circumstance, together with the large number and great ability of the members of the Committee, gives, I think, an indication of what is expected of us.

We are, in the first place, given the duty, after consulting the organisations and subject to the reservations which are indicated to us, of preparing a provisional list of the subjects of international law the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable at the present moment.

Evidently it is not a question of simply enumerating a few large chapter headings the contents of which seem susceptible of codification. Advantage must be taken of the great ability of the Committee's members and the completeness of their knowledge and experience, and we must go into detail sufficiently to permit of forming a considered judgment upon the desirability and the possibility of codification. We must put at the disposal of the competent quarters the material necessary for deciding, with full knowledge, what are the points upon which efforts for the development of international law should first be concentrated. By acting in this manner the Committee would at the same time frame real questionnaires which would immensely facilitate the work of the coming conferences.

The subject-matter of our labours is enormous and we must anticipate dealing with it by stages. It includes at once public international law and private international law. On the other hand, we shall not perhaps be concerned with methods of introducing uniformity into the various national legislations, unless such uniformity is necessary for the requirements of public or private international law. We shall have to deal, in virtue of a special mandate, with the question of creating an International Institute for the Unification of Private Law.

I felt that those international conventions which already deal with certain topics, and certain recommendations or drafts, whether official or due to the efforts of authoritative associations or of private persons, might supply us with important information for judging as to the desirability or the possibility or the details of a partial codification of international law.

If the Committee shares this opinion, the Secretariat will doubtless be prepared to complete and to render more systematic the already very useful collection which, at my request, it was good enough to put together as well as the limited time permitted.

For the moment, I feel it superfluous to insist further upon the points alluded to in my *aide-mémoire* of March 6th, which, to a certain extent, have already been elucidated by the documents just mentioned.

I conclude, gentlemen and colleagues, by thanking you most sincerely for the good-will with which you have submitted to the fatigue of journeys, which have sometimes been very long, by asking that I may receive in full measure the kind indulgence which I shall need, and by expressing the confident hope that the cordiality of our personal relations will be as complete as the international spirit which will mark our work will be sincere. May it be given us to serve with profit the great cause which has united us here!

2. Codification of International Law: General Discussion.

Mr. Wickersham said that the word "codification" signified in general the formulation of a code of written laws dealing with all subjects of importance—such a code as, for example, Mr. Field—an eminent American jurist—prepared and published in 1872, and such work as was at present being conducted by the various jurists who were interested in the Pan-American Conference, which was to meet at Rio de Janeiro for the third time during the coming year. Before he left America, the Secretary of State, Mr. Hughes, at a Conference of the diplomats representing South-American countries, had outlined to them a certain number of points which were to be covered by the proposed code under preparation. He had tried to get a copy of that code before he left home, but it was not quite ready for publication. He was informed, however, that a copy would be sent to Geneva and that it would be available for consideration very shortly. It contemplated a somewhat complete codification of private and public international law, and dealt with the subject in a comprehensive way, which was perhaps somewhat different from what would be envisaged by this Committee.

It was to that effort that the President had alluded in his address to the last Congress, and it was to that effort that the American Bar Association (one of whose Committees dealt with International Law, and of which he had the honour to be a member) alluded in its reports of its last meeting.

There was another series of efforts being carried on in the United States, which were interesting and which he thought might be considered here.

There had been for some years past a body known as the Commissioners of Uniform State Legislation, and that body meeting from year to year had prepared and submitted to the legislatures of the various States for adoption model laws on certain subjects, which had resulted in the adoption by some States—increasing in number—on the recommendation of the Commission, of some thirty different model laws dealing with particular subjects. In addition, about two years ago, there had been formed, at the instance of the American Society of Law Schools, a body known as the American Law Institute, of which he had the honour to be President, and the eminent statesman Mr. Elihu Root is Honorary President. During the last few years, that Institute had been preparing, with the aid of the most eminent scholars in America, statements or so-called "re-statements" of various topics upon the customary or unwritten law, with the object not of submitting them to the legislatures of States to be enacted into Statute Law, but of submitting them as authoritative statements of the existing customary or unwritten law, which, after full discussion and adoption by the Institute, would be taken by Courts as reliable statements of the existing law, very greatly aiding in the ascertainment of what the law was at the moment, and putting upon those who questioned it the burden of showing that the statement was not correct.

That work was progressing, and had progressed to a considerable point, and was being carried on now, and he thought it might afford some useful suggestions to the Committee in considering methods which it should adopt in preparing statements—possibly not for international agreement, but for common acceptance by scholars for the assistance of the Permanent Court of International Justice or any other tribunals which might deal with questions of International Law. That perhaps might be a less difficult method than one which sought the assent of Governments to formal agreements of International Law to be embodied in treaties.

Dr. Suarez said he had come especially from Buenos Aires in order to collaborate with the Committee. He desired sincerely to thank the Council of the League for the great honour which it had done him in appointing him to the Committee. Latin America was represented by Dr. Guerrero and by himself. As the representative of the southern portion of Latin America, he could assure the Committee that he would take part in its work with enthusiasm and confidence in the future. He believed that international security and order could only be obtained and strengthened on the basis of international justice. For this reason, it was necessary to put on one side the momentary interests of each nation, and to direct their attention towards higher aims, going beyond interests which were merely continental and dealing with the needs of humanity.

The American Continent, for special racial and national reasons, offered an encouraging example in pursuit of the ideals by which the Committee was inspired.

The Chairman of the Committee, with admirable tact, had indicated the various ways of undertaking its work. While he would be able to share the opinion of the majority and surrender to convincing arguments, he would submit that the task of the Committee should not be limited to a systematic cataloguing of questions of an international administrative character, but should endeavour to reach solutions and to prepare agreements on disputed questions. Many questions were in dispute, not because they were insoluble, but because hitherto there had been no impartial legal authority which was above suspicion and in a position to suggest conclusions or arrive at a general *modus vivendi*. In his view, the task of the Committee was not merely passive and confined to codifying points on which the States seemed to be in agreement. The Committee had also an active mission in the sense of drawing attention to general principles and seeking general conclusions, and of settling questions in regard to which the modern international community of interests made it necessary to secure legal uniformity. He would venture to draw attention to a certain number of those general necessities both in Europe and in America. He would refer at least to one of those questions, namely, the question of nationality, a question which more than anything else disturbed the growing communications between the peoples of the two continents. If this question were examined without prejudice, and with a full sense of the reality of the present feelings and interest of persons and peoples, it ought not to be very difficult to establish general laws which would satisfactorily avoid involuntary double nationality.

Latin America felt that its interests were bound up with those of the other continents, particularly with the Continent of Europe, from which it had its origin, and whose civilisation it was perpetuating; and with which Latin America desired and hoped to collaborate more and more closely in the solution of universal problems. Latin America asked in return that Europe should be mindful of its existence, not only from motives of justice, but in the interests of Europe itself. The era of American civilisation had begun in the present century, and, behind the United States of North America, other States had arisen which were progressing towards a certain future, since they aspired in international life, not only to be great, but to be just in proportion to their greatness.

Professor DIENA thought it would be useful to remind the Committee, at the beginning of its work, of the procedure followed at meetings which had in 1873 dealt with international law. It was doubtless not the intention of the Committee merely to do what had already been done by its predecessors, since in the last fifty years circumstances had considerably altered. It was nevertheless advisable to remember that, when the founders of the "Institut de Droit international" had met at Ghent on September 8th, 1873, they had placed the following questions on the agenda of the session which they were proposing to hold at Geneva in the following year under the chairmanship of M. Mancini :

1. International arbitration.
2. The Washington regulations in regard to the famous question of the *Alabama* dealt with in Geneva by the Arbitral Tribunal presided over by Count Sclopis (Italian).
3. On the proposal of M. Mancini, the advisability of making compulsory for all States, under one or several international treaties, a certain number of general rules of private international law, in order to ensure a uniform settlement of certain divergencies between the various civil and criminal legislations.

The "Association pour la réforme et la codification du Droit international" in its turn met, for the first time, at Brussels on October 10th, 1873, after having affirmed that it was possible and desirable to proceed to a general codification of private international law, had recommended the procedure of international arbitration as a means for solving international disputes.

On September 24th, 1873, M. Mancini, before the Italian parliament, had supported the thesis that, in order to codify general international law, it was advisable to begin by codifying private international law. The Italian Government, taking this proposal into consideration, entered into negotiations with several foreign Governments, and these negotiations had been resumed by M. Mancini when he became Minister for Foreign Affairs. Italy, on these two occasions, had met with obstacles which were not encountered by the Government of the Netherlands in the negotiations which that Government had undertaken, and the Netherlands Government had succeeded in convening four conferences on private international law which had yielded important results.

Finally, on November 25th, 1873, there was formed in Italy, under the chairmanship of M. Mancini, a Permanent Committee for the Codification of General International Law.

There did not seem to be any reason why the present Committee should immediately take up any of the three questions which had been placed on the agenda of the "Institut du Droit international" at its meeting at Geneva in May 1874. As regards international arbitration, the work done and the results obtained since 1873 were so important that it was unnecessary to begin by a study of this question.

The questions relating to the *Alabama* case were dealt with in the thirteenth Convention adopted by the Second Hague Conference of 1907. The question of the rights and duties of neutrals in the event of naval warfare had been discussed and formed the subject of very important conclusions, which were embodied in this Convention. This matter could therefore, for the moment, be left aside. As regards private international law, the initiative taken by the Government of the Netherlands had yielded results so important that there was no need to encroach upon what that Government had done. The present Committee would doubtless be content to support these results by its recommendation.

It seemed that the Committee should begin by studying those rules of international law which were based more particularly upon international custom. Those rules were often vague, and were in constant process of evolution. Some of them had almost become obsolete. Others, such as certain rules concerning the privileges of diplomatic agents, were out of date. The Committee would in this direction have a wide field of activity.

As the result of recent historical events, several new States had been formed. It was clear that, by virtue of their sovereignty, these new States were entirely free to accept or to refuse rules which resulted from international conventions. Rules which fell within the province of general international law based on custom appeared, however, to be valid alike for the old and the new States. It was all the more necessary to remove any doubt concerning existing customs.

In accordance with the suggestions contained in the note of the Chairman (C. P. D. I. 2), it would be well not absolutely to set aside certain subjects, but rather to postpone them. The "Académie du Droit international" at The Hague, for example, among the subjects which were dealt with at its conferences, left aside for the moment questions concerning war. The Committee might do the same. As regards subjects which had already been studied on the initiative of certain States, the Committee might put aside matters relating to private international law, owing to the considerable results obtained by the Hague Conferences.

He would remind the Committee that it was styled a "Committee for the *Progressive* Codification of International Law". Its members would probably consider that they should not content themselves with registering results already obtained, but that they ought to contribute as far as possible to the progress of international law. Under the direction of its

distinguished Chairman, the Committee might be assured that it would be able to accomplish a useful work.

Dr. LODER, after stating that he agreed entirely with the statement of Professor Diena, said he would like to make certain observations of a practical character. The subjects with which the Committee had to deal were of two very different kinds. There was public law and private law.

As regards public law, certain very important matters, which appeared to be of a theoretical nature, were of first importance from the point of view of the Permanent Court of International Justice. There was, for example, the question of sovereignty. It was only necessary to consult the Statute of the Court in order to realise that the scope of the questions with which it might have to deal in this field was very extensive.

It would certainly be well for the Committee to put aside the subject of the international law of war. There were other subjects, however, connected with the laws of war which were of great importance for the work of the Committee; he referred to the law of persons and to questions connected with private law.

He would draw the attention of his colleagues first of all to the question of the validity of contracts between persons who were nationals of belligerent States and of the relations between the nationals of enemy countries. The experience of the War had, besides, shown that it would be well to reconsider the principles contained in the "Trading with the Enemy Act." The property of individuals on land and sea must be respected. There were further questions, such as the law of prize, its limits, the methods of suppressing it, confiscation of enemy property, the liquidation of companies, etc. These various subjects raised numerous difficulties before the Mixed Arbitral Tribunals. It would be well for the Committee to study the questions of private law, civil, commercial, maritime, fiscal and administrative; in brief, the questions which were mentioned in the memorandum of the Chairman.

As regards the organisations which dealt with international law and which might be consulted by the Committee, he would venture to suggest the two following bodies :

> The "Comité maritime international", which had been in existence since 1896. Since 1910, this body had elaborated two treaties, and three other treaties were open for signature;
>
> The "Institut intermédiaire international" at The Hague, whose assistance might be extremely valuable.

There was no disguising the fact that the Committee would only be able to achieve results very slowly and by progressive stages. For certain matters it would be necessary to arrive at uniformity in national legislation, but there could be no idea of establishing a code to cover everything which involved internal law. The field of study was extremely limited in this direction. For other matters it would be necessary to return to what was formerly known in international law as the "loi des conflits"; but, in such questions as the law relating to the family, there were differences in national customs and religion, etc., which would make it very difficult to find a solution.

On the other hand, there were many matters in which the Committee might do very useful work.

How were satisfactory results to be achieved? They would not be achieved by elaborating a universal law for the whole world covering all the questions, but by proceeding by means of conventions and treaties. Mr. Wickersham had referred to the system of model treaties. It was a very interesting idea. Model treaties or contracts might be drawn up to begin with between a small number of countries, and these might afterwards be extended with the necessary changes. Very important results might thus be obtained by degrees.

In establishing treaties, however, care must above all be taken to avoid dealing at the same conference with different subjects. He would refer in this connection to the case of the "Comité maritime international", which was composed of experts in maritime law and which began by studying a certain question. When the preparatory work was finished, the question came before a conference which met at Brussels, and dealt with it finally. When an attempt was made to introduce regulations in international matters, it was, above all, necessary to avoid going into too much detail, and to leave the details to internal legislation. Otherwise, there was a risk of wounding national susceptibilities. It was necessary to establish only the broad lines and the general principles which should be binding for the States.

Dr. GUERRERO thought it would be advisable at the beginning of the work of the Committee to define the line of conduct to be adopted in order to render its researches less difficult and the work more fruitful. It was to be desired that the Committee, putting aside considerations of a special and political character, should confine itself to endeavouring to derive from the sources of the law the spirit which must inspire its conclusions. Only in this way could it acquire the authority it needed to secure unanimous approval. This would be all the easier for the jurists who were present, since they were completely independent in thought and action. They did not represent their Governments, and only their personal responsibility was involved. The Committee, by keeping within the strictly scientific field, might do useful work, and avoid the rocks on which other committees of legal experts appointed by the League of Nations had foundered. These Committees had reached conclusions which provoked criticisms and reservations among the Members of the League, which had rendered their best efforts of little avail.

The CHAIRMAN said that the present meeting had been held in public, in order that satisfaction might be given to the general interest which attached to the work of the Committee. The other meetings which would be devoted to technical and confidential discussions would be private, as the very nature of the work required.

3. Letter of Apology from M. Botella.

The CHAIRMAN informed the Committee that he had received the following letter from M. Botella :

"Paris, March 30th, 1925.

"Mr. Chairman,

"I deeply regret not to be able to come, at your invitation, to the first meeting of our Committee, but unhappily I am detained at this moment in Paris for several days by a session of the Franco-German Mixed Arbitral Tribunal, over which I have the honour to preside.

"I had notified the Secretariat of the League of Nations when you were good enough to consult me through the Secretariat as to the date of our first meeting that it would be impossible for me to leave Paris during the first ten days of April.

"I have done my utmost in order to be free by this date, but I have not been able for various reasons to change the dates of the hearings of my Tribunal sittings, which have been convened for some time past.

"You may, in any case, count on my modest but active collaboration, and, when I am notified of the decisions taken, I will willingly accept any task with which you may entrust me in the preparation of our work.

"I hope that I may be able to have the honour and pleasure of getting into personal touch with you during our second session.

(*Signed*) BOTELLA."

SECOND MEETING (PRIVATE)

Held on April 1st, 1925, at 4 p.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members who had attended the preceding meeting.

Secretary : Dr. VAN HAMEL.

4. Codification of International Law : General discussion (*continued*).

M. DE VISSCHER said that the work of the Committee was defined by a resolution of the Assembly, which laid down the procedure to be followed, and defined the method of work. The work to be accomplished must be divided into three stages :

1. Preparatory work, which would consist in drawing up a list of subjects or questions which might be settled by treaties between States;
2. The communication of these suggestions to the Governments;
3. The examination by the Committee of Experts of the replies of the Governments and the drafting of its final conclusions.

In regard to the first stage, the duty of the Committee would be to point out what questions appeared at first sight capable of being regulated internationally by Conventions between States, an agreement on these questions appearing in the present stage of international law as being both "desirable and realisable".

In regard to the second stage, it was essential to have the views of Governments on the suggestions of the Committee.

In regard to the third stage, the replies of those Governments would have to be examined, and the Committee would then be able to form an idea of the spirit in which its suggestions had been received, and whether they had been happily made. It would also at that stage be possible to know what subjects were deemed by Governments to be sufficiently ripe for treatment by means of international conventions. One would thenceforth be entitled to consider such subjects as capable of codification.

The Committee could in this way avoid academic discussions on the limits between codification and legislation. Such discussions would lead to no result. Its first duty was therefore to draw up a provisional list of those questions which in its opinion were capable of codification and that list should be confined to concrete and definite questions. Considerable latitude had, however, been left to the Committee, and full advantage should be taken of this fact, for the Committee could not prejudge too much the opinion of the Governments. It should, however, endeavour to meet the views of the Governments, and, though not forgetting that the last word lay with them, it could nevertheless exercise a considerable influence on their decision by the choice of the questions which it put before them in its provisional list.

Further, the Assembly had suggested that the Committee should not deal with certain questions of which it was considered the codification would prove impossible owing to the difficulty of reaching a general measure of agreement. This category would seem to include the law of

war, the law of neutrality, etc. It was essential for the Committee to submit to Governments only concrete and practical questions; it should not raise problems of too vast a scope, or questions of which the practical bearing might be doubtful.

Among the questions which the Committee might include in its list were, in M. de Visscher's opinion :

(*a*) Questions of the succession of States (these questions had been partially solved in recent years);

(*b*) Certain aspects of the contractual and delictual responsibility of States;

(*c*) Diplomatic immunities and immunities from jurisdiction and compulsory execution, as, for instance, in the case of State ships;

(*d*) Questions relating to extradition;

(*e*) Rules governing the conflicts of laws.

Professor Schücking much appreciated the invitation which had been addressed to him to take part in the work of the Committee of Experts, all the more so as he was a national of a country not yet a Member of the League.

The task of the Committee was to prepare a provisional list of those questions of international law, the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable.

It would be necessary, therefore, to see how far the Committee should go into detail in choosing the subjects to be recommended for international codification.

The task of the Committee, as defined by the Council of the League, was to proceed to a partial codification of international law. This was in accordance with the present situation of international law, which was different, at the present moment, according as the various States of the world occupied different situations. For example, States which were Members of the League of Nations were in a different position from those which did not as yet belong to it. Thus, for instance, the fundamental conception of neutrality had been superseded by the Covenant of the League for those States which had adhered to it, while its former meaning remained in force for States outside the League. It would therefore be impossible to draw up a system of rights and duties applicable to all States, and binding upon them all in an equal measure. It was for this reason that the Council of the League had confined the work of the Committee to a partial codification.

The Council of the League had, in fact, followed the same methods as those adopted by the Junta of Rio when it had dealt with the codification of American International Law in 1912. M. Alvarez, in his work on the subject, had stated that the Junta of Rio had decided that codification ought to be gradual and progressive.

In proceeding with codification, should only questions capable of codification be considered, or was the Committee making a first step towards a systematic and entire codification of all international law? In the first case, the Committee's work would be much easier than in the second, for it would merely choose subjects capable of codification, which would then be immediately submitted to conferences of experts, who would put them into conventional and positive form. This had certainly been the intention of the Council, but it was also possible to conclude that it had a further intention, which was that the Committee should draw up its list of subjects which were now ripe for codification with a view to a gradual increase in the list, and a resulting complete codification of all international law to be finished at some future date. The Committee should bear both these intentions in mind.

It was unnecessary to speak of former attempts at the codification of international law, but Professor Schücking desired to remind the Committee of the work done in 1906 by the Inter-Parliamentary Union, which had established an advisory council for the preparation of the entire codification of international law. If, therefore, the Committee constantly bore in mind that the ultimate aim was the complete codification of international law, it would have to follow a certain system in the choice of subjects to be codified. A detailed plan of codification was only necessary at present for those subjects which could be immediately codified, for other very large fields of international law could not be covered in detail at the moment because of the conflicting practices prevalent among States.

In drawing up the plan for the final and complete codification of international law, preliminary work of considerable value had already been undertaken. The work of M. Alvarez on the codification of American international law was, for instance, of great value in this connection.

In the note presented by the Chairman (Document C.P.D.I. 2), it had been pointed out that the Committee would have to ascertain how far it should go into details in order to proceed to codification. The books and treatises on international law would serve as a guide to the Committee, since they contained the broad divisions into which the work could be divided. The Committee's work would be the easier if it kept to these divisions.

He thought that the Committee should contemplate the possibility of one day achieving the entire codification of international law, while beginning with the carrying-out of preparatory work for codifying international law gradually and progressively. The Committee should therefore not draw up a list of subjects which were ripe for codification, but should first choose these subjects which should be now excluded from codification. It should therefore proceed negatively rather than positively. When it had by this means obtained a list of subjects capable of being codified, it should then decide which of those subjects could be codified immediately. Professor Schücking reminded the Committee of the list of subjects drawn up by a French diplomat, Jarousse de Sillac, and the list contained in the treatise of M. Fauchille.

In regard to the question whether the Committee should codify the already existing law, or should take account of the possible need of revision, Professor Schücking thought that there could be no doubt. While it would be obviously necessary for the Committee to be conservative

in its method, and not recommend anything which would contradict the rules already in force among nations, it should nevertheless be careful to ascertain whether, in certain circumstances, the international rules at present in force should or should not be maintained, as the technical and economic factors might have been materially altered since the time when those rules had been adopted.

The Committee should remember, for instance, that the doctrine was still held that a State possessing a sea-coast could claim all waters capable of being covered by a cannon shot from the coast as territorial waters. This doctrine struck at the freedom of the seas.

The Committee possessed several examples of the way it should set about its work in the proceedings of the Conferences of The Hague and the Naval Conference of London. In the latter Conference, there had been a disposition to make a distinction between a declaration of law in force and a convention for the amendment of existing law. This distinction had been found impracticable and the Conference had found itself compelled to insert in the declaration certain details which were not then unanimously admitted to be part of international law. For this reason, Great Britain, which had not ratified the declaration of the Naval Conference of London, had not applied it in the late war, and this would not have occurred had the Declaration of London confined itself entirely to registering rules of international conduct universally recognised at that time.

If the principles which he had enumerated found favour with the Committee, Professor Schücking said that he would submit a resolution embodying them for its adoption.

The Chairman, in reply to the preceding speakers, said that, in his note, he had raised the question of the attitude to be adopted by the Committee as to the nature of the codification it was instructed to prepare. He had said : "Are we simply asked to give methodical form and arrangement to rules which already exist, or, at the most, to reduce to writing ideas on which there is universal agreement? Or are we to go further and to consider how far innovations are desirable, or possible, and how far solutions may be found for questions which are still subject to controversy? Though this question may be easy to answer in general terms, it involves many subsidiary problems and considerations which call for examination."

In his view, it was the latter alternative which the Committee should adopt, and he was confirmed in it by circumstances which he deemed conclusive. Were the Committee only to reduce to writing rules upon which everyone already agreed, its work would essentially be a work of statement and registration. According to the statements make in the Fifth Assembly in support of the resolution by which the Committee was created, the task of the Committee appeared to him to be much wider and to fall into three parts : first, to settle the details in cases where there was a general agreement as to the main principles; secondly, to fill in gaps in international law where rules did not exist, perhaps owing to new circumstances which did not exist before; and, thirdly, to amend the rules of international law whose application owing to change of circumstances was no longer desirable or even possible.

The duty, therefore, of the Committee was not merely to codify in the strict or Anglo-Saxon sense of the word. It would naturally have to proceed with tact and to avoid entering into problems of a nature to give rise to too many difficulties. There was, however, a large field in which the Committee could labour. It could make proposals with a view to codifying, amending and completing international law, and it was, above all, upon completing and amending it that it should concentrate its efforts. As the Rapporteur of the Sub-Committee of the Assembly had said, "there were immediate results which it was possible to obtain, such as the removal of certain anomalies and ambiguities which formed a serious hindrance to international life".

The Committee would, as M. de Visscher had reminded it, have to make a choice of subjects for codification, and decide into what detail it should enter, but it was above all necessary to define what it meant by codification.

Mr. Wickersham said that, by the resolution of the Assembly, the Committee was instructed to consult various international organisations dealing with international law. He enquired whether the Committee would consult those institutions before compiling the provisional list of subjects for codification, in order to do so in the light of their observations, or whether it would immediately compile the list and afterwards check it by the replies received from those institutions.

The Chairman had thought that this point could be discussed when the Committee was considering what international institutions should be invited to co-operate in its work. In his view, and according to the resolution of the Assembly, the Committee, while not omitting to consult these organisations, should, in order to gain time, not wait for their replies before beginning its work but work, so to speak, parallel to them. It should, in his view, therefore draw up a provisional list, then obtain replies from the various international organisations, and finally examine its list in the light of their opinions.

The Committee should remember that some of these international organisations held sessions only at infrequent intervals, and the Committee could not possibly wait before beginning its work until such an organisation, for example, as the International Law Association had been able to hold a session.

M. Diena (Vice-Chairman) agreed. Logically, perhaps, the Committee ought to wait for the replies from the international organisations which it would consult, but in practice this would be quite impossible, since those replies would not be forthcoming until after a considerable interval of time. The Institut de Droit international, for instance, was to meet in July 1925, but it would not be possible for that body, then, to take any final decision in regard to the question submitted to it by the Committee of Experts, and the most that it could do would be to appoint a

committee to examine them. It would not be possible to foresee the date on which that committee would have completed its work.

The Committee of Experts should therefore continue its work and check the final results by the replies received from the international organisations.

The Committee decided to discuss the point raised by Mr. Wickersham when it proceeded to the choice of these international organisations which it desired to consult. The Committee further decided to adjourn the general discussion until the next meeting.

The CHAIRMAN pointed out that the Committee, before it rose, would have to draw up a very provisional list of subjects capable of codification, taking into account various factors, such as the special efforts made by certain States with regard to certain subjects, and the evident impossibility of getting tangible and practical results on certain other questions.

5. Choice of the most Authoritative Organisations which have devoted themselves to the Study of International Law, other than those already asked to co-operate.

The CHAIRMAN reminded the Committee that invitations had been sent to five organisations indicated by the Committee of Jurists at The Hague. Other organisations had been proposed by certain members of the Committee. All the organisations already invited were both scientific (not political) and international—but not all were universal in character. The Chairman thought that the Committee should reflect before extending beyond those limits the list of the bodies which were to co-operate with it.

Dr. LODER pointed out that, if the Committee followed the proposal of M. de Visscher, maritime questions would not fall within the sphere of its activity. If it adopted another plan of work, however, the Comité international maritime might with advantage be asked to co-operate.

Mr. WICKERSHAM emphasised the importance of the American Society of International Law.

The CHAIRMAN submitted the names of the following three Societies to the Committee :

The American Society of International Law.
The Comité maritime international.
La Société de Législation comparée.

Personally, he was ready to agree to the choice of all three of these organisations.

The Committee unanimously chose these three organisations.

Mr. WICKERSHAM pointed out that the Committee would have to decide immediately the question whether it ought to wait for all the replies from these institutions before beginning its work. For example, certain of the institutions would not meet before a year had elapsed. Would it not, therefore, be better to fix a certain period, at the expiration of which the Committee should continue its work, whether or not it had received a reply?

The CHAIRMAN proposed that the Committee should ask each of the organisations invited to co-operate with it, to reply as soon as possible, if possible before the date of the next session; and, further, that it would not bind itself to wait for any reply before continuing its work.

This proposal was unanimously adopted.

THIRD MEETING (PRIVATE)

Held on April 2nd, 1925, at 4 p.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD

Present : All the members who had attended the previous meeting.

Secretary : Dr. VAN HAMEL.

6. Codification of International Law : General Discussion (*continued*).

Dr. RUNDSTEIN said that, in his opinion, it would be taking too narrow a view to regard the task of the Committee as confined to stating those rules of international law which were universally admitted. Such a task would be merely a declaration of fact; and, in his opinion, a mere registration of matters in regard to which everyone was agreed would not be sufficient. He imagined that the work of the Committee would have a constructive character, and that it would be a stage in the improvement and perfecting of international law.

There was a previous question to be settled : was the codification of internal law and of international law a similar process?

He believed that the analogy should be accepted. The difference between legislation and codification which the English jurists emphasised was of no importance in the domain of international law. He believed that it was similarly without importance in internal law. The famous French jurist Gény had justly observed that codification could not be regarded as increasing the efficiency of legislation of which it was merely a particular and casual form. Another French jurist, Beudant, thought a code was a law which only differed from other laws by its greater extent and importance. The codification of international law was an act of legislation. It was a legislative process in the broad sense of the term. It was necessary to distinguish from codification a process which in Anglo-Saxon law was known as "consolidation". Consolidation would be equivalent to a mere act of registration—that was to say, the arrangement and classification of rules already existing.

He regarded codification as a creative process. By unifying existing rules, it discovered new rules which were inherent in them, and crystallised the principles which emerged from legal and customary practice.

The danger of arresting the development of law, which was a common phenomenon in internal legislation, did not exist in international law. The evolutionary tendencies in international relations and the influence of the *jus nasciturum*—unwritten law—must be taken into account.

In these circumstances, it should be asked what subjects of international law might be regulated by means of international agreement. It was agreed that there were questions which, according to an expression of Oppenheim, were questions not yet ripe for codification. As realists, we should shut the door upon Utopian conceptions. The Committee must be cautious in propounding immutable principles and making declarations in regard to fundamental rights. The Committee should not touch questions which were regarded as "dangerous", as, for example, the codification of the law of war and problems of neutrality. Such questions could not be taken into consideration. Questions bound up with the changes which had resulted from the war were also excluded. He did not think that it would be practicable or desirable and realisable to regulate questions of private, fiscal or administrative law connected with the succession of States. These were problems in which political considerations took precedence of legal considerations. He would cite as an example the question of the allocation of debts in the case of a succession. It might also be doubted whether the questions in regard to the criminal and contractual responsibilities of States were ripe for a final settlement. He believed that the formula contained in paragraph 8 of Article 15 of the Covenant of the League of Nations, although it was difficult to crystallise (see Advisory Opinion No. 4 of the Permanent Court of International Justice), should be regarded as showing this.

These were the principles which should govern the process of sifting, if the Committee decided to proceed by means of the method of exclusion. By this means, the Committee would be dealing with the question as to what matters were to be regarded as possible and desirable subjects for international legislation. Fauchille (I. No. 13322) gave a list which might be taken as a basis for the Committee's work. The list was as follows :

Questions of international private and penal law;
Execution of judgments;
Transport by rail;
Circulation of bills of exchange;
Status of foreign companies;
Measures for the protection of shipping and shipwrecked persons;
Suppression of piracy;
Consular legislation.

There might be added to this list :

Questions of diplomatic immunities;
Questions of the responsibility of a State before foreign jurisdictions.

There might also be added almost all the questions contained in the note drafted by the Legal Section of the Secretariat and chiefly the question of emigration and immigration, the international settlement of which was desirable and perhaps realisable.

What, finally, should be said in regard to the clause which prohibited the Committee from encroaching upon the official initiative which might have been taken by particular States? It was open to doubt whether this clause should be understood as a prohibitive provision. If there had been any official initiative as, for example, the well-known action taken by the Government of the Netherlands in regard to Conventions concerning private international law, the list to be drawn up by the Committee might very well contain these questions; *superflua non nocent.* As for initiative which might be taken later on, the Committee might refer to a construction of Roman law concerning the *concursus duarum causarum lucrativarum.* Parallel efforts could not be regarded as encroaching upon one another. He accordingly proposed to consider the clause to which he had referred as a *lex minus quam perfecta.*

M. Mastny said that the Committee of Experts had heard the general views of certain jurists whose great learning and experience gave them a claim to direct its work. These jurists had emphasised the importance of the work which the Committee was called upon to undertake, and the necessity of defining its scope.

The Committee had been called a committee of experts for the progressive codification of international law. What was the codification to which allusion was made? Was it a codification in the purely legal sense, that was to say a codification of existing laws or customs and their consolidation into a system of positive law, or was the Committee called upon to deal with proposals for constructive legislation by means of conventions between the contracting parties?

In his opinion, the answer to this question was to be sought either in the text of the resolution under which the Committee had been constituted or, if the reply afforded by analysis of this text were not satisfactory, from the Council of the League, which should define the functions and the competence of the organ which it had set up under the resolution of September 22nd, 1924.

The text of the Assembly resolution gave, in his opinion, a satisfactory reply. He would venture to draw attention to the following facts :

(1) The resolution referred to the development of international law, *i.e.*, to a general conception, which was very much wider than the technical term "codification".

(2) Paragraph 1, French text, mentioned "des besoins de *réglementation* des rapports internationaux", and the English text referred to "*legislative needs*".

(3) The second paragraph expressed the wish that the contribution of the League of Nations to the progressive codification of international law might be increased. But this paragraph was so closely bound up with paragraph 1 that it was difficult to believe that the League of Nations, in setting up the Committee of Experts, desired to limit the activity of the Committee to a codification which was nothing more than a process of registration.

(4) Paragraph 3, however, contained a reservation by which the Council reminded the Committee that it must refrain from trespassing in any way upon the official initiative which might have been taken by particular States. The English text seemed in regard to this point to be clearer than the French text.

The note which the Chairman had addressed to the members of the Committee (C.P.D.I. 2) had reminded them of the necessity of defining the precise meaning of this reservation. Dr. Mastny believed that this reservation could not be other than a general reservation of the principle of the sovereignty of States in the domain of legislation in respect of international law, a reservation designed to exclude the idea of any legislation or of any legislative body overriding the sovereignty of the State as a contracting party.

This reservation was at once explained if the extensive interpretation given to the technical term "codification" were admitted.

(5) In the text of the Assembly resolution defining the duties of the Committee, reference was made to the procedure of *regulation* by international agreement.

The analysis of this document, which dealt with the problem of international law, gave, in his opinion, a satisfactory reply to the question he had raised. This reply was to the effect that an extensive interpretation of the duties of the Committee was justified. If this were so, the formal task of the Committee went beyond the limits of codification pure and simple in the Anglo-Saxon sense.

On the other hand, on the material side, the task of the Committee was considerably limited, as the Assembly resolution only gave it the power and the duty to draw up a provisional list of subjects of international law, making a reservation as regards the procedure which would precede legislative action. This procedure was left to the League of Nations itself. The Committee had only to choose the subjects and to draw up a list.

This task, although at first sight it did not appear to be very complicated, certainly called for great care. Particularly it was necessary to be extremely careful in deciding what subjects were "most desirable and realisable at the present moment". In order that the work of the Committee might really forward the development of international law, it was necessary that it should always keep in mind the entire system of international law, in order to decide as to its views on these two questions. In his view, it was precisely the most important subjects which were not for the moment "realisable". The general codification of international law, at least so far as Europe was concerned, could not at present be carried out.

Among the theoretical objections to codification, there was, to begin with, one which was very serious. There was an apprehension that such codification would impede the free development of international law which was in process of formation under the influence of custom. There was no doubt that the present progress of international law in Europe was at the moment peculiarly vigorous. The Treaties of Peace which had put an end to the Great War had broken the political system formerly in force, and had provided a new basis for the construction of international law. The new spirit was characterised by a desire to establish a new international life in harmony with the new conditions which prevailed. Jurists would note that the development of international law from day to day tended less and less to be governed by a settlement which was purely legal. This development was determined by influences and facts which were political, economic, moral, intellectual, etc. Even a committee of experts could not ignore these facts, which had considerably changed the general character of international law, and these facts could not fail to influence the choice of subjects. He believed from what he had heard that the Committee would decide not to deal in any way with the laws of war. The desire to put an end to the solution of international conflicts by means of military force was universal.

There was, however, another force which largely influenced international law, namely, the political element.

The League of Nations, during its five years of existence, had rendered considerable services to humanity by its work in the field of international law. It was no use, however, disguising the fact that it was precisely in the questions where there was a political element that it had been impossible to find an immediate solution, or a solution as rapid as those which had been found for subjects in which the political element was absent. The Committee should, in his opinion, devote special attention to the discussion of all these elements.

There was no doubt that, to begin with, all the subjects which were connected with the daily relations of States were those the solution of which was desirable and realisable at the present moment.

As regarded the method of work, he shared the opinion of Professor Schücking that it was necessary to proceed by the negative process of exclusion.

In order to carry out this process of exclusion, it was very necessary to take as a basis of discussion some détailed and logical grouping of all the subjects of public international law, as well as private international law. This was all the more necessary as the modern evolution of international law had tended to bring the two branches into closer relationship.

A grouping of subjects and a systematic schedule of headings and chapters which would be very useful for the present work of the Committee would even be absolutely indispensable in the event of the mandate at present entrusted to the Committee of Experts being not less than a beginning of a task which had for its final object the creation of a worldwide international law. The attainment of this object was the task of the next generation, but it was necessary at once to prepare the ground in this vast field of international law.

The European world was not yet in full enjoyment of the benefits of peace. The League of Nations did not yet include all the European States. In America the codification of international law had made great progress. It could not be ignored that the codification which had taken place in America was based on the ideal of pan-Americanism, and that it aimed above all at the creation of a special American law. It did not, however, lose sight of the future of law, and of the unification in a single system of the international law of the world. It was, in his opinion, necessary for the Committee to take the American movement very seriously into consideration.

It was his personal view that the provisional list which the Committee would present to the League of Nations should only include subjects of pressing urgency for the existing needs of Europe, and, apart from these subjects, any subjects which could reckon upon universal acceptance by all the States of the world. The Committee should avoid subjects which might tend to increase rather than diminish the divergencies of opinion which existed at present between the various schools of international law.

Dr. Guerrero noted, from the important speeches which had been made since the opening of the Session, that an almost unanimous view had been reached to the effect that the Committee should not deal with questions concerning war. The reasons given for this were based on grounds of expediency, as shown by the tragic events of the last few years. Should not, however, the Committee consider this delicate question with greater attention? The Committee would have to fear, if it rejected entirely the possibility of facing any question dealing with war, that it was already being influenced by those political considerations against which it had been warned to guard itself at the first meeting. Further, it was to be feared that the public opinion of all countries, which was following with a very real interest the course of the Committee's work, would not understand the technical reasons which might compel a committee of expert jurists to exclude from its field of enquiry one of the most urgent branches of international law.

All these questions ought to be investigated by the Committee, and be made the object of its careful attention, since the whole of mankind was interested in them.

Doubtless the present state of the world made it extremely difficult to accomplish this task, but legal experts ought to be above such considerations. They should be left to guide the politicians and diplomatists whose duty it would be to overcome the difficulties or to proceed to that selection of subjects to which Professor de Visscher had so justly referred.

The Committee would have two opportunities of making a choice of the principles capable of codification : first, when the Governments had before them the lists of the matters proposed by the Committee, and, secondly, when the International Conference was convened to draft the convention on the codification of international law.

Consequently, the work of codification would comprise three stages : first, the session of the Committee of Jurists; secondly, the consultation of Governments, and, thirdly, the meeting of the International Conference to prepare a final convention.

The work of the Committee occupied a well-marked position among these three stages, because the field of its activity was purely and simply a legal one.

Further, certain questions regarding war were not disputed, and had reached a sufficient degree of maturity to justify their codification.

As to the principles which had been overthrown by the recent war, there was no legal reason why the Committee should ignore them or refuse to consider them.

Silence on the part of the Committee might be severely criticised by the majority of the nations which had placed their hopes in the work which it was the duty of the Committee to perform.

To sum up : M. Guerrero thought that the Committee should keep entirely to the technical aspects of problems, and try to accomplish a work which, though it might not be perfect, would nevertheless touch at least a part of all branches of international law.

The Governments which would be consulted, and the Conference whose task would be to draft the final convention, would have to choose what should be the basis of an international agreement.

Professor Brierly said that, at the preceding meeting, he had listened with very special sympathy to Professor de Visscher, who had pointed out what would probably be the most important considerations which should guide the work of the Committee. The success of its work depended on the attitude adopted by Governments towards the proposals which it would make. There could be no question that the jurists forming the members of the Committee were not delegates of their Governments. Nevertheless, they were well aware of some of the difficulties which daily beset States, and it would not be difficult for them to foresee what proposals would be of a nature to be acceptable to their respective Governments. The Committee should first, as Professor de Visscher had pointed out, remember the very great daily burden borne by statesmen

since the war, especially in regard to the number and urgency ~~of the~~ internal problems which had considerably increased in each country. As a result of this fact, Governments were not disposed to take up any question which could be postponed to a future occasion.

Professor Brierly thought that the Committee should endeavour to find those subjects of international law which were of practical, not of theoretical, interest and, if possible, to choose questions which, in the present condition of international law, were causing difficulties to Governments at the moment and which would, as a result of the Committee's work, be capable of settlement by international agreement.

There was a further consideration. The jurists members of the Committee were aware that Governments did not have a free hand in this matter. In Great Britain, as in most other countries, the adoption of a proposal by the Government necessitated the passing of an Act of Parliament. Parliaments, however, were not guided solely by considerations of science and reason. This was a fact which, as jurists, the members of the Committee might regret, but which, as practical men, they must bear in mind.

Among the preliminary questions raised by the Chairman in his note (C.P.D.I. 2), there was one which called upon the Committee to decide whether it should proceed by way of enumeration or by exclusion. Professor Brierly thought that both methods of procedure should be followed. Obviously, the mandate given by the Council to the Committee obliged it to adopt to a certain degree the method of exclusion in regard to "the official initiative which may have been taken by particular States". The Committee should even limit its investigations still further and confine itself to questions capable of a practical solution. The list to be drawn up should be composed of subjects of which the regulation by agreement was not only desirable but practicable at the present time. If the Committee agreed to recognise that the regulation of a certain question was desirable, but that it was not at the moment practical, this question should be excluded at least from the preliminary list drawn up by the Committee.

He would, for example, exclude the laws of war and neutrality. The Assembly of the League of Nations had itself decided on the exclusion of these subjects when it had rejected the explicit recommendation made by the Committee of Jurists which had constituted the Permanent Court of International Justice. He was profoundly convinced that great injury had been done to the science of international law in the past by the excessive pre-occupation of jurists and of international conferences with the laws of war, and he believed that the best way of restoring and developing international law was to proceed on the assumption that it was the purpose of international law to determine the normal relations between nations in time of peace and friendship.

War should be regarded only as a catastrophe. It was not a change from one sort of law to another, but a breakdown and the introduction of anarchy. Wars in the past had occurred only at long intervals. During those intervals, economic conditions and scientific conditions changed, with the result that any rules which had been accepted by the nations became impracticable and obsolete. He would urge that exclusion should be made of the laws of war and of all subjects connected with war.

The Committee could do no more than begin its task, which was one of great difficulty and which could not be possibly finished either this year or the next.

The Committee could only hope at the beginning to lay foundations. It must proceed slowly and cautiously. Everyone was anxious that its work should bear fruit, but it would be fatal to the success of its work if members were impatient for immediate and sensational results. The difficulties before the Committee were greater than was realised by the outside world, and it would be disastrous to try, by drafting an ambitious programme, to satisfy the anticipations which had been raised by the appointment to the Committee in quarters where its difficulties were not fully understood. He would not be afraid to make a beginning which would be criticised as being of small value. It was more important to settle the direction in which the Committee was to advance than to aim at an immediate positive achievement. The Committee, in choosing the right direction, might initiate habits of agreement which would extend and become stronger, and finally overcome the difficulties which to-day were very formidable. Other members had suggested subjects suitable for consideration, such as the responsibility of States, diplomatic immunities, extradition. He would say nothing as to the suitability of these subjects, except that they were all deserving of the fullest consideration. He would urge, however, that no thought of a question being too modest in character should deter the Committee from undertaking its examination.

M. Fromageot thought that, after reading the resolution of the Council and listening to the observations made by members of the Committee, a certain confusion of mind still existed. What was the precise mandate entrusted to the Committee? In particular, what was the exact codification it was proposed to make? Was it to be understood, as certain members thought, that the Committee should merely put in writing customs already acknowledged and limited to points on which agreements existed between Governments? Others thought that the Committee ought, so to speak, to legislate in the matter of international law and even in as wide a sense as possible.

This would be a grave step to take, for legislation implied the exercise of sovereign rights. It seemed to him very doubtful if Governments would consent to abandon their sovereign rights in regard to the power of legislation.

The law of nations was built on quite a different basis from that upon which internal law had been erected. It was not the Committee's duty to examine the various philosophical theories which tried to explain the basis of internal law, but in regard to international law the only existing basis was that of consent, either registered by means of conventions or tacit. From this it appeared that the only task of the Committee should be to propose to the Governments certain matters capable of being placed in conventions.

How should it achieve its object? Already, in other circumstances, States had regulated certain subjects between themselves by proceeding in the following manner. States which had

taken the initiative had submitted to other Governments a definite programme enumerating a certain number of questions which appeared capable of regulation by means of a convention, and had proposed that this procedure should be adopted. What was the basis of any convention or any contract? Between peoples as between individuals there must be a common interest. If one party approached another party with the object of concluding a contract, this was done with a view to the legitimate satisfaction of a particular interest. If it were desired to submit a common programme to Governments, that programme must include interests common to all.

In this respect the Committee had no precedent. It knew neither what were the subjects to be codified nor how to proceed to their codification. It was unable, therefore, to employ any method hitherto used, and it would be under the necessity of completing the resolution of the Assembly, which was deficient in this respect.

With this object, he thought that the first thing the Committee should do should be to draw up a kind of balance-sheet of international law. The digest written by the eminent American lawyer Moore was an admirable piece of work and in daily use by experts in international law. This work contained a balance-sheet of the kind to which he had referred. When the Committee had defined the present position in regard to international law, it would then know what were the subjects on which general agreement existed, and what were those on which there was a divergence of view. It could then, according to the method pointed out by Professor Brierly, postpone the inclusion of one subject, exclude another subject, and ask Governments whether they were ready to regulate by means of conventions such-ands-uch a question on which there was a general agreement or on which there was a divergence of view which might be abolished.

On the question of ascertaining whether it was to the common interest of States to regulate certain questions by means of a convention, Governments themselves would be the first judges. Personally, M. Fromageot was in no way qualified to state whether his Government would deem it in its interest to have any particular question regulated in this manner. Each member of the Committee might think that, in particular, questions concerning the laws of war might be put aside. Various reasons had been advanced in support of this opinion. As far as he was concerned, the principal reason seemed to him to be a logical one. It would not be logical for the Committee to examine an exception before it examined the rule. International law was law existing between peoples in a normal state, that was to say, in a state of peace. The so-called law of war did not take the place of this normal law, but modified and added to it. The law of nations, however, existed between non-belligerents. Consequently, without alluding to the burning questions to which an investigation of the law of war would give rise, it would be very natural for the Committee to consider that its first task would be to examine the law of peace, which it must be admitted had been very much neglected up to the moment. Most of the big works on international law had been devoted to the law of war. The laws of peace were still obscure.

In conclusion, M. Fromageot proposed that the members of the Committee, or some of them, should proceed to clarify as far as possible international law in time of peace, that was to say, normal international law. In conducting these investigations, which would be very difficult, members should endeavour to make clear the points which were already established and the various problems to which they gave rise, and which it would be of use to examine in detail. The Committee would then ascertain those questions which Governments might have interest to regulate by means of a convention. When this list had been drawn up, it would be communicated to learned bodies, which would submit their observations, and then to Governments, to which it would be pointed out that it appeared to be in the general interest that an understanding be reached on these various questions and that that understanding was both desirable and realisable. When the Governments had given their consent in principle, draft agreements would be drawn up which would be submitted to them.

By proceeding in this manner, the Committee would achieve practical results and would fulfil the desire of the Assembly, which wished to see international law more precisely defined and made clearer, while at the same time desiring it to achieve progress. The Government of the French Republic would be among the first to make every effort to attain this end.

The Chairman, before calling on the remaining members who desired to speak, stated that, while very largely agreeing with M. Fromageot, Professor Brierly and Professor de Visscher, he wished to make certain observations.

In the first place, it was obvious that no member of the Committee desired to trespass on the competence of the legislature. The part to be played by the Committee was much more modest. It consisted in making proposals to the competent legislative authorities. This was not a sovereign act. Further, the final decision in regard to the agenda of any future conference would be taken by the Governments, and the Committee would in no way prejudge that decision by putting any particular question on its list at the very beginning of its work. As Dr. Guerrero had very justly remarked, in view of the fact that Governments would themselves make a selection among the proposals submitted by the Committee, there was no danger in putting any subject it liked on its list.

Nevertheless, the Committee was bound by the terms of its mandate, and should in no way propose any question of which the solution was not both desirable and possible. Were the solution of a question to be found to be unquestionably desirable, and, at the same time, to be realisable, the Committee had the power and the duty to raise the question, it being understood that Governments could select or reject any of the proposals submitted to them. In case of doubt, it would be better to submit too many proposals than too few, in order to help Governments to make their choice.

It was clear that the Committee should bear in mind the practical aspects of its work, and propose nothing which was obviously impossible.

As regarded the law of war, the same principle should be used as a guide. The Committee could not exclude entirely the law of war as such on the pretext that war was not a pleasant thing, or was an exception, while peace was the general rule. It was only possible to exclude the law of war, or certain parts of it, if it were found that codification was not both desirable and realisable. That was the only reason for which the Committee could exclude it. In regard to the question whether the codification of a great part of the law of war was desirable, it was obvious that the Committee would have to reply in the affirmative, even though experience showed that the laws of war were not always observed. The Committee should recognise that, without the existence of certain rules in the law of war, even worse things might have happened than had actually occurred. The Committee should remember that this was the year of the third centenary of the publication of Grotius' work, which had contributed so much to mitigate the customs of war.

If M. Fromageot had meant that the Committee ought to await the complete codification of the law of peace before undertaking the codification of the law of war, the Chairman was unable to agree with him. In that case, the amelioration of the law of war would be adjourned indefinitely. The Committee must be practical, and as war was a fact it was impossible to ignore it. It remained to decide whether the codification of the law of war was realisable, and it was that question which the Committee would have to examine before undertaking such a task in its entirety. When one spoke of the law of war, one thought first of all of the means of attaining the object of war, which was to do as much harm as possible to the enemy and in that way to gain victory. The law of war, however, had other aspects, for example, the treatment of prisoners of war and the effects of war on private contracts. For such subjects, codification seemed to be easily realisable. The law of war was not therefore excluded as such from the possibilities of codification. Further, the Association of International Law had just set up a special committee to examine this subject, which proved that authoritative persons thought that the codification of the law of war was desirable and realisable.

In regard to procedure, M. Fromageot had submitted a very reasonable suggestion. The opportunity should be given to all members of the Committee to submit a list of subjects which they desired to be examined in a certain order. It would be useful to entrust to a very small sub-committee (of three members, for example) the task of putting in order these proposals. It must frequently occur that proposals were partly duplicated. In order to avoid repeating discussions, it would be useful to put the subjects in the required form and order.

Dr. Matsuda, after having noted that the Committee was agreed in principle that it should remain within the sphere of practical politics, expressed the opinion that it would be preferable to adjourn questions concerning war and neutrality. These questions should not be definitely adjourned, but the Committee should first begin by examining questions connected with peace. By provisionally limiting the scope of its work in this manner, the field of investigation would be correspondingly defined. He thought that the best method would be to begin with what was easy, and to adjourn what was difficult. With this end in view, Dr. Matsuda made the following suggestions :

(1) The Committee should define and complete, if necessary, existing rules.

(2) It should establish rules when such did not exist and when the majority of States agreed to establish them.

(3) It should abandon the idea of codifying international law in a single system similar to a national code. In regard to the work of the Committee, the codification ought to consist merely of collecting a number of conventions on various subjects. There was an essential difference between internal law and international law. The codification contemplated ought to consist of a methodical collection rather than a systematic work. It would thus be always possible to add new subjects, or modify existing ones, without being obliged to revise the whole work.

(4) In the choice of subjects, the Committee should not forget that not all international relations were governed by legal rules. For instance, it would be scarcely possible to regulate by purely legal means questions which were of a definite political character.

To sum up, the best method of work would be to state, in regard to each particular subject, the exact position of international law, the existing rules, their defects, their omissions, the difficulties to which they gave rise, and the manner in which they had been solved. Existing rules should then be completed and improved, as civilisation and the aspirations of humanity progressed, while taking account of the views of the various States.

M. de Magalhaes said that the task of the Committee had been defined in the resolution of the Assembly asking the Council to convene the Committee. In order, however, to determine clearly the extent of its task, he thought that the Committee should refer to the speeches which had been made before the Assembly had adopted that resolution.

In reading the speeches which had been made at the meeting at which the proposal of the Swedish delegation had been adopted, the Committee would notice that mention had been made of the gaps and inconsistencies of traditional international law, of the establishment of definite rules of international law, of the necessity of finding just and sure principles to govern international relations, of the uncertainty of the legitimate and legal rights of one or other party, in a given situation or at the beginning of a dispute, of the definition of the legal principles regulating international life; and, above all, with a view to extending the system of arbitration, of the establishment of an international penal code, of the definition of rights and duties of citizens and nations belonging to the international community, of the contradictions to be found in the works of writers on international law, and of the need and desire to make international

law clearer, more precise, and more definite, in order that a tribunal might apply principles defining clearly the rights and duties of nations.

In a speech which had been delivered immediately prior to the adoption of the resolution by the Assembly, it had been said :

> "As the distinguished lady from Sweden very aptly put it, the principle is to encourage the development of conventional law. This does not mean that there is to be any hasty attempt to define all the rights and duties of the nations of the world, but rather that, by steady progressive development, taking international law branch by branch, the rights and duties may be defined, and, in that way, we may walk along the path of progressive development so as to attain an objective far away in the future."

From all that had been said, to which no objection had been raised, it was possible to conclude :

> That the work of the Committee should cover all international law, both public and private;
>
> That the Committee's task was not to proceed to a full codification, that was to say, to draw up one or two codes of international law, but to define the lines along which the entire international legislation in the matter of conventions should develop in a continuous and progressive manner.

The Committee might desire to know exactly what the expression "the entire international legislation" meant. Did it mean even legislation which had already been adopted? M. de Magalhaes thought that it did, because mention had been made of the gaps and inconsistencies of international law as it was at present, and it was indisputable that, in the legislation in force at the moment, both these defects were found. Therefore, the Committee ought to contemplate in its work the improvement of international law in the matter of conventions already established, and the increasing of it by drawing up new rules by means of conventions, either fixing the normal usage with which everyone was in agreement, or by endeavouring to reach agreement on other usages or principles about which doubts, misunderstandings, and even objections existed.

Did the expression "the entire international legislation" mean even legislation on matters which had already been included in draft conventions due to the official initiative of particular Governments? M. de Magalhaes again thought that to be the case, because the phrase in the resolution of the Assembly "without trespassing in any way upon the official initiative which may have been taken by particular States" meant, in his view, that the Committee should not contradict, or raise opposition to, any such initiative.

According to the terms of the Assembly's resolution, the Committee's work was divided into four stages.

The Committee's duty was : (1) to consult the most authoritative organisations devoted to the study of international law, with a view to drawing up a provisional list of subjects, the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable; (2) actually to draw up that list; (3) to communicate it to the Governments of States Members and non-Members of the League with a request for an opinion; (4) to examine their replies and to make a report to the Council on those questions which were sufficiently mature for codification, and on the procedure which might be followed with a view to preparing eventually for conferences for their solution.

Therefore, the Committee should begin by consulting organisations devoted to the study of international law, but, in order to consult them, the task of the Committee should first of all be definitely defined, that was to say, its sphere of activity should be established, together with the limits of that activity, in order to avoid a repetition of the discussion on this point by the organisations which would be consulted.

When consulting these organisations, what was asked of them should be precisely stated. Further, a period should be fixed for the receipt of their replies, because the Committee could not wait indefinitely, nor could it wait for too long a time, despite the fact that these organisations could, and probably would, be of very real help to the Committee in its work.

While awaiting the replies, the Committee could, and should, in his opinion, begin to examine what questions it should put on its list. He agreed with the Chairman in thinking that the question was not merely one of defining the matters of which the codification was most desirable and realisable. Reasons must be given for the inclusion of each subject in the list, stating the motives which led the Committee to consider that the codification of one subject was desirable and realisable, and the codification of some other one realisable.

Although the Committee was only asked to include the procedure to be followed in codification in its report to the Council, he thought that this procedure should, if not invariably, at least sometimes, be communicated to the Governments together with the list of subjects. There were questions of which the codification would be more or less realisable according to the procedure adopted.

Therefore, in indicating the procedure to be followed in the codification of a certain subject, the motives for its inclusion in the list would be stated.

He wished to refer, as the Chairman had already done, to the problem of the unification of the various national legislations. The Chairman had said that perhaps the Committee would not have to concern itself with the means to bring about such unification. It was obvious that, strictly speaking, uniformity in legislation did not come within the field of international law; but, in view of the fact that the object of international law was to avoid and solve conflicts of laws, and that uniformity of national legislation was perhaps the best means of avoiding such conflicts, M. de Magalhaes thought that it would be impossible for the Committee not to consider the unification of legislation.

He was aware that there were writers on international law, such as Professor Pittet, who thought that it would be more difficult to obtain uniformity of legislation on any particular subject than it would be to regulate it by means of a convention. M. de Magalhaes was, however, aware that important work had already been carried out and had reached an advanced stage in connection with the unification of legislation on certain questions of commercial law : letters of exchange, promissory notes, even cheques, the responsibility of shipowners, rules and regulations in connection with bills of lading, maritime secured claims and mortgages. Should these questions be excluded from the list to be drawn up by the Committee, or should all or some of them be included with the remark that, in the Committee's opinion, it would be better to substitute for the unification of legislation a system of international conventions to cover such subjects?

It had been decided, on the proposal of Dr. Loder at the preceding meeting, to ask the co-operation of the Comité de droit maritime international, and, in the opinion of M. de Magalhaes, the Committee had been right in adopting this proposal, but he wished to point out the fact that the Comité had lately been working towards uniformity of national legislation on the subjects of international maritime law which he had just mentioned.

He also pointed out that work for unification of legislation on bills of exchange and promissory notes was already being carried on through the Economic Committee of the League.

The Committee should therefore take a general decision in regard to the problem of the unification of legislation on certain matters of private international law, all the more so as the Committee would be consulted by the Council of the League in regard to the organisation and working of the International Institute for the Unification of Private Law which was about to be established in Rome as a result of the offer of the Italian Government.

In conclusion, M. de Magalhaes agreed, in general, with the remarks made at a previous meeting by Professor Diena, especially those regarding the codification of the general principles of public international or private international law. Though the codification of these principles might not be the most easily realisable, it was undoubtedly the most desirable.

Everyone was in agreement on this point, and everyone recognised the necessity of defining and fixing in legal phraseology these principles, which should guide and be applied by tribunals whether they were international, arbitral, or national.

Delegates at the Fifth Assembly who had spoken in favour of the appointment of the Committee had referred to the definition and fixing of these principles.

Certain members of the Committee had already indicated subjects to be placed on the list to be drawn up, and M. de Magalhaes would reserve the right to do so also, but he thought that the Committee should first finish the discussion on the general lines of the work, and on the form of the request to be sent to the organisations devoted to the study of international law.

Referring to the question of the laws of war, he associated himself with the opinions expressed by Dr. Guerrero and the Chairman.

Replying to the argument developed by M. Fromageot, he would observe that, though according to this argument the Hague Conferences, in dealing with the laws of war and their application, had departed from logic, their decisions had been applied. If the Committee desired to proceed logically, it must, in his opinion, first of all draw up a provisional list of the subjects of international law, the codification of which appeared to be desirable and realisable, and await the replies of the Governments. The Committee had not to decide upon the exclusion of the laws of war, or some portion of the laws of war. Its members must formulate their opinions merely from the technical point of view and leave to the Governments the responsibility of putting aside the subject of the laws of war, or of retaining certain parts of the subject of the laws of war.

The Chairman said that the general discussion could be ended at the next meeting. The Committee could then proceed to examine various questions raised either in his own note or in the course of the discussion.

FOURTH MEETING (PRIVATE)

Held on April 3rd, 1925, at 11 a.m.

Chairman : M. Hammarskjöld.

Present : All the members who had attended the previous meeting.

Secretary : Dr. van Hamel.

7. Codification of International Law : General discussion (*continued*).

M. Wang-Chung-Hui said that, after listening to his colleagues, he would like to emphasise one or two points which had been raised. Up to the present, the discussions of the Committee had been mainly directed to the question as to what should be the scope of its work. The views put forward by the various speakers might be grouped under four headings :

First, there was the question whether the Committee should deal both with public and private international law. He agreed with the majority that both branches of the subject should

be included. International relations between the peoples of the various countries were tending to become increasingly intimate and complex, and there were many questions which pressed urgently for a solution arising out of the conflict of laws. The admirable results achieved by the Conferences at The Hague should encourage the Committee to deal with these matters.

Secondly, there was the question whether the laws of war should be excluded from consideration. He thought it would be convenient to postpone any consideration of the laws of war until a more opportune moment. The special reasons for such postponement had been ably advanced by M. Fromageot and Mr. Brierly. A more general reason for excluding the laws of war was to be found in the present state of international opinion, which was not for the moment such as appeared to offer any prospect of success in dealing with the subject. If the Committee attempted to do too much, there was a risk of endangering all its work. The various projects put forward by different learned societies and different international conferences on the codification of the laws of war had not met with universal approval. The failure of these efforts was not due to the way in which the work itself had been done, but was owing to the fact that an attempt had been made to deal with too many subjects and to go into too much detail regarding matters on which agreement was not yet possible.

Thirdly, there was the question as to the precise meaning of codification. Codification in the narrow sense might be taken to mean simply a restatement of existing law, a reduction to writing of what was already accepted and acted upon in practice. Such a work would be very useful, as it would give certainty and precision to a good deal that was at present uncertain and vague. The need for this work was not, however, very urgent. Codification in the broader sense involved proposals for the alteration of existing rules, either by modifications or additions. The need for this work was more apparent and more imperative. Personally, he thought that the task of the Committee should not be confined to codification in the narrow sense, but that an attempt should be made to discover new solutions, or to reconsider existing rules with a view to supplementing or amending them.

Fourthly, there was the question of the procedure to be followed by the Committee. He agreed with Mr. Brierly that the Committee could not proceed merely by the process of exclusion and elimination. Under the terms of the Assembly resolution, it seemed obvious that the method followed by the Committee should be one of exclusion as well as inclusion, as, for example, such subjects as might trespass in any way upon the official initiative of particular States. Subjects must also be eliminated which were not considered to be "desirable and realisable at the present moment".

It was also agreed that the laws of war should be excluded. The mere process of exclusion, however, left too wide a field of work. It would be necessary to draw up a list enumerating the subjects to be treated. This list should not be limited to certain general headings. If a merely general list were sent to the Governments, the replies would not enable the Committee to proceed very far. Most of the nations were agreed upon certain vague general principles, but differed as to their application in detail. The Committee should therefore, in drawing up a list, draw attention to the detailed application of general principles in cases where agreement was likely to be reached.

The Committee was not asked to deal with the whole field of international law, and there was some difference of opinion as to the scope of its activity. It was laid down in the first paragraph of the Assembly resolution that the list should be confined to such subjects "the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable at the present moment". It was agreed that this definition set a limit to the task of the Committee, but there might very well be a difference of opinion as to the meaning of the terms "realisable" and "desirable". He would venture to suggest that any cases of doubt as to the interpretation of these words should be solved by including the doubtful item in the list. He put forward this proposal on the ground that the Committee should not prejudge the conclusions to be reached by the various Governments, but should give them an opportunity of expressing their views, so that the Committee might be able to take suitable action upon receiving their replies. Moreover, by opening up questions for consideration, the Committee would be preparing for future codification; it would be stimulating the discussion and examination of questions which, in the opinion of the Committee, might lend themselves to codification. Under the Assembly resolution, a report would have to be presented to the Council. The subjects included in this report would not necessarily cover the same field as the list prepared under paragraph 1 of the resolution. The report to the Council was to be a report on subjects which were sufficiently ripe for codification, and it would be the duty of the Committee to choose these subjects in accordance with the replies which were received from the Governments. It was therefore advisable not to interpret paragraph 1 too strictly. The Committee could decide what subjects should be included in its final report to the Council after it had assembled its materials as a result of circulating the preliminary list.

He was in favour of the proposal made by M. Fromageot that a committee of three or five persons should be appointed to draw up a provisional list as a concrete basis of discussion. This list would be quite provisional, and it was understood that members would have the right to propose the addition of any further subjects. He would suggest that the Chairman should be asked to co-opt two other members of the Committee to draw up this provisional list.

Dr. Suarez thought that the Committee, in view of its technical character, should not set a limit to its work owing to fears that for political reasons the various Governments would not agree to deal with certain questions. For the Committee to set limits to its work would be a mistake and an unfortunate precedent. It was necessary for a committee constituted like the present Committee to proceed with discretion, leaving quite aside, however, the political interests of the Governments. He was entirely in agreement with Dr. Guerrero, who had

presented the view which it was essential to take concerning the nature and character of committees of this kind, and this view had been approved by the Chairman and by M. Barbosa de Magalhaes. It was quite reasonable, however, for the sake of method and logic, that the Committee should begin with the laws of peace and not with the laws of war. For this reason, and for others of a slightly different character, he associated himself with the aims of the Committee as defined by M. Fromageot, with which M. Matsuda had agreed.

In this way, without deliberately excluding the numerous questions which were raised by the war, and which were closely bound up with the question of neutrality, he thought that the Committee should consider particularly those questions which referred to the state of peace and that it should begin with these questions.

The Governments would in due course acquaint the Committee with their opinions on the points submitted by it for their consideration. It was for the Governments and not for the Committee to take a political point of view. Once the Committee had adopted this method, which brought into harmony all the criteria which had been discussed as to the *modus operandi*, the most practical procedure would, in his opinion, be to appoint a sub-committee composed of three members, who would prepare for a meeting to be held, if possible, on the following Monday, a list of questions recommended for consideration. The Committee might refer to the same sub-committee all those subjects which appeared suitable for inclusion, and the sub-committee would embody these subjects in its report, or omit them at its discretion. The list of questions approved by the sub-committee should be distributed to the members of the Committee at least one day in advance of its meeting, in order that the Committee might be able to study it with care, and that all its members might be in a position to present their observations in writing. This method of procedure appeared to him to be not only advisable, but necessary for persons who had not the habit, and perhaps not the necessary skill to speak without preparation in a foreign language.

Dr. Loder agreed with Dr. Suarez in thinking that the report of the sub-committee which it was proposed to set up should not be presented and discussed until the next session. The sub-committee would then be able to get into touch with the various international organisations and ascertain exactly what points had already been dealt with, what agreements had been ratified, and what agreements only required signature for their ratification.

It was necessary to undertake a work which would be thorough and based on the necessary documents, and this could not be done in a few days. As to the report which was to be addressed to the Council for transmission to the various countries, it would be useful to attach a detailed questionnaire which would enable the same questions to be put to each of the interested parties.

Such was the procedure which he recommended. In regard to the term "codification", he was convinced that, if it were understood in its ordinary acceptance, the most legitimate national susceptibilities would be wounded. The Committee should leave as wide a latitude as possible to the various States, and confine itself to indicating the necessary reforms in general terms.

Mr. Wickersham said he agreed with the proposal of M. Fromageot and M. Wang-Chung-Hui to the effect that a sub-committee should be asked to draw up a provisional list. He hoped, however, that the proposal of Dr. Loder would not be followed, as it would postpone a consideration of the report of the Committee and the carrying-out of its decisions. It was not easy to bring together a committee whose members came from so many different countries, and as much progress as possible should be made before the Committee separated.

Two possible constructions might be placed upon the resolution of the Assembly. According to one of them, the Committee was merely asked to prepare a provisional list to be submitted to the Governments. There was, however, a broader construction of the resolution under which a more considerable advance might be made. A good deal had been said in regard to codification. Codification, however, was not mentioned in the resolution. The Committee was asked to prepare a list of the subjects of international law, the regulations of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable at the present moment, and to report to the Council on the questions which were sufficiently ripe for consideration and solution by means of international conferences. The mere preparation of a list and its submission to the Governments would not take the Committee very far. He feared that the replies from the Governments would not be of any very considerable value. The foreign offices of the world were at present extremely busy, and were mostly occupied in dealing with pressing questions as they arose from day to day. A list of subjects such as the Committee proposed to draw up would be likely to receive a very superficial consideration. It would be more practicable in present circumstances to propose something definite, and to put forward subjects which, in the opinion of the Committee, were ripe for solution. The Committee was not at this stage being asked to prepare an official report, but it should endeavour to reach some definite conclusion. There were two circumstances which involved delay. First, it was necessary to communicate with the learned societies. It had been agreed that the Committee need not await replies from these societies before concluding its work, but the Committee must give these societies an opportunity to put forward their views. Secondly, the Committee would have to await the replies of the Governments in regard to the preliminary list of subjects, and the Committee would have to examine these replies. Every attempt should be made to avoid any delays other than those which were involved in the above procedure. He thought that a provisional list might be drawn up and presented to the Committee for consideration at a meeting to be held on Monday.

Professor Diena (Vice-Chairman) ventured to propose—and he thought that on this point he was in agreement with Mr. Wickersham—that each of the members of the Committee should be invited to draw up a list of the questions to be studied and to submit his list to the drafting

sub-committee which it was proposed to set up. The drafting sub-committee would find itself confronted with an impossible task if it did not have these lists at its disposal as a basis for its preliminary studies.

The CHAIRMAN said he would like to draw attention to certain questions of procedure which were particularly urgent.

First, he noted that four questions had arisen during the general discussion which might be regarded as convenient subjects for an immediate and final examination. The first question was the meaning to be given to the term "codification". The second was whether the work of the Committee should be confined to public international law, or whether it should be extended to private international law. The third question was whether it was necessary to study also methods which might lead to the unification of the national legislations,. There was a further and last question which related to the reservations imposed on the work of the Committee by the official initiative of certain States.

There would remain the question of the creation of the drafting sub-committee. As the lists presented by the members of the Committee would necessarily be drafted in different terms by each of the members, there would necessarily be overlapping. It was accordingly necessary to rearrange them in a single list drawn up in a logical order and avoiding any omissions and repetitions.

Such was the task of the sub-committee, the appointment of which had been proposed by certain members and accepted by the Chairman.

In this connection, he would remind Dr. Loder that this sub-committee must not be confused with the sub-committees which would be set up later in order to undertake detailed studies of certain defined subjects. Its immediate task, which he had just defined, was much more modest. It would be, in fact, a small drafting committee.

Mr. BRIERLY said he was not clear as to whether the proposal made by the Chairman was the same as that put forward by Mr. Wickersham. The Chairman proposed to appoint a sub-committee whose duty it would be to draw up a list from proposals submitted by the other members of the Committee. Subsequently, other sub-committees were to be appointed in order to study in detail the subjects included in the list approved by the full Committee. When was it proposed that the list should be communicated to the Governments? Was it proposed to forward the list to the Governments during the present session, or was it proposed to send them to the Governments some months hence, after they had been studied by the other sub-committees which were to be appointed?

The CHAIRMAN replied that the appointment of the drafting sub-committee did not in any way prejudice the question of the sub-committees to be set up for purposes of research. The composition and duties of these sub-committees would depend to a certain extent on the classes of questions which would be retained after the report of the drafting sub-committee. The communication of lists to Governments would not be possible before the next session and until those questions had been studied in detail.

Dr. GUERRERO proposed that it should be left to the Chairman to appoint a drafting sub-committee. He would merely, in agreement with Dr. Suarez, express the hope that Mr. Wickersham would sit on this committee as a representative of the continent of America.

M. MATSUDA said he was quite in agreement with the procedure proposed by the Chairman. He would observe, however, that, in drawing up the questionnaires which each member was to refer to the drafting sub-committee, it was necessary to settle in advance certain questions raised by the Chairman as being capable of immediate settlement, and in particular the question whether the task of the Committee should be limited to public international law or should extend to private international law.

The CHAIRMAN said that there was little doubt in regard to the opinion of the Committee on these questions. Nevertheless, it was in principle correct to settle them formally before appointing the drafting sub-committee.

M. FROMAGEOT drew the attention of the Committee to the considerable work entailed, in his opinion, by the framing of the lists to be submitted to the drafting sub-committee. It would be necessary to explore the whole field of international law, to go into each of the headings in detail, and into points which were extremely complex. This was a serious work, which would require a considerable amount of time. He did not think that he could himself submit anything more than a superficial result in the time allowed, and he would submit it with the greatest reservation. He thought that much better work would be done if the drafting sub-committee were asked to submit proposals upon which each of the delegates might present any observations which they thought appropriate at a plenary meeting of the Committee.

The CHAIRMAN said that nobody thought of asking for complete lists from members. He thought that there could not fail to be a distinct advantage in giving an opportunity to each of the members of the Committee to present his opinion. Probably the majority of the lists would be on the whole nearly identical, but certain points might escape the notice of certain members, and the drafting sub-committee would be doing a very useful task in revising the drafts submitted to it.

The Committee decided to place on the agenda of its next meeting the study of the four preliminary questions raised by the Chairman, and the appointment of a drafting sub-committee.

The Secretariat distributed a document which it had prepared (C.P.D.I. 2) containing a summary of the subjects of the international laws of peace, according to the treatises of Fauchille and Oppenheim.

Dr. van Hamel announced that another document prepared by the Secretariat (C. P. D. I. 3), containing a list of treaties, laws, resolutions, and recommendations of international commissions, would be distributed to the Committee in the course of the afternoon.

Dr. Loder announced that a conference on private international law would take place at The Hague on October 25th, and that his Government had the intention of convening a conference of this kind every year.

The Committee noted this communication.

FIFTH MEETING

Held on April 4th, 1925, at 11 a.m.

Chairman : M. Hammarskjöld.

Present : All the members who had attended the previous meeting.

Secretary : Dr. van Hamel.

8. Meaning of the Term " International Codification".

The Chairman, after declaring the general discussion closed, said that the Committee would now consider the meaning to be attached to the expression "international codification".

Professor de Visscher thought that a general discussion on the scope of the term "codification" could not lead the Committee to any positive results. Codification might be taken in the strict sense. It was then, as understood in Anglo-Saxon terminology, a re-statement, that was to say, an assembling of texts of agreements giving legal force to customs which were fairly widespread and well defined and concerning which there was general agreement except for differences of detail or application.

Codification in this sense was a task which consisted in stating or defining the existing system of law. If the Committee wished to go further and to give the term "codification" a wider sense, it would have to invite the opinions of the Governments on questions which were the subject of controversy, or which related to subjects of international law which had been insufficiently explored. The Committee would thus be entering on what had been described as the sphere of legislation. In other words, it would be undertaking a constructive or creative work in matters of law.

There was a good deal to be said for and against each of these two methods.

Codification in the strict sense was a process of consolidation or clarification of the law. This was comparatively a modest task, but it had this among other advantages—that it kept always upon solid ground and in touch with practical possibilities.

Codification in the broad sense had a far wider scope. It would aim at finding new solutions for problems and at inviting the opinions of the Governments on disputed questions. Quoting the terms of the Assembly resolution, it might be said that codification in the strict sense appeared to be the most realisable task, and in the broader sense as being the most desirable. He thought it was impossible for the Committee to take an immediate decision in favour of the one or the other interpretation. In dealing with this subject, everything was a question of degree and of the particular case under consideration. Codification, even in the strictest sense, always implied a certain legislative element, as it aimed at achieving a certain uniformity and at reducing to a minimum the differences which existed between the various schools.

Inversely, those who were in favour of legislative methods did not dream of submitting to the Governments, with a view to their regulation by means of conventions, subjects concerning which there did not at present exist common practices sufficiently well established and widespread. Such a procedure would be premature and dangerous, and would only have the result of discrediting international law.

What then was the task of the Committee? The Committee must aim at encouraging the conclusion of new conventions between States. To attain this object it did not seem either necessary or useful to determine in the abstract what belonged to the domain of strict codification or to the domain of legislation. The essential object was to discover, in a concrete and practical form, what was acceptable to the Governments.

Such was the method imposed on the Committee by the Assembly resolution. The Committee was to draw up a provisional list of subjects of international law which might be made the subject of suggestions to be put before the Governments. This list would be accompanied by precise questionnaires, enabling the Governments to indicate clearly their views on certain specific detailed points.

Take, for example, one of the more simple questions such as diplomatic immunities. The Governments would first be asked whether it was desirable in principle to contemplate a regulation of this subject by means of a convention. If the reply were in the affirmative, the question would arise whether existing immunities ought to be retained in their present scope, and, if it were agreed that these immunities must be restricted, in what the restrictions should consist.

When the replies of the Governments had been received, the Committee would not have to deal any further with the question of what belonged, in regard to this particular subject, to the domain of codification or to that of legislation. That question would cease to have any importanee. The important point for the Committee was to know up to what point the Governments were at present disposed to advance.

The Assembly resolution was, moreover, explicit in this connection. The Committee was instructed, "after the communication of the list by the Secretariat to the Governments of States . . .to examine the replies received, and to report to the Council on the questions which were sufficiently ripe," etc. The Committee had not to settle *a priori* the abstract question whether its task was one of codification or of legislation, but merely to decide what were the practical possibilities for the regulation of certain questions by means of international conventions.

He did not think that there was any need to enter upon a theoretical debate on the question of codification or legislation. The methods of the Committee must be empirical, and this was the only way in which practical results could be achieved.

The CHAIRMAN thought that Professor de Visscher had stated the question in unanswerable terms. If it was necessary to choose between codification pure and simple and a more adventurous method, the question at issue was one of degree, and one which would be determined for the particular cases under consideration. Professor de Visscher had at the same time replied to the preliminary question placed on the agenda, namely, whether it was necessary for the Committee to confine itself to codification in the stricter sense of the word, putting aside any question of amplifying or amending what might be regarded as universally recognised at the present moment. If the Committee was to be limited to a registration of existing custom, its task was very simple. Such a limitation, however, would be in clear contradiction with the Assembly resolution, in which reference was made to the development, which, of course, would be progressive, of international law. There could be no development if the Committee confined itself to a mere statement of what was already in existence.

As had been pointed out, reference had been made in the Assembly to three kinds of studies to be undertaken :

(1) The framing of more detailed provisions concerning subjects already governed by recognised principles;

(2) The filling-up of existing omissions;

(3) The amendment of rules actually in force which, owing to the course of events, had become out of date.

The Committee must certainly not fear to deal with the cases in whieh it was necessary to complete or amend what was already universally reeognised.

It was perhaps not necessary to go into detail. It seemed, however, necessary to lay down that, when the meaning to be given to the term "codification" was placed on the agenda as a preliminary question, the intention was to eliminate any idea that the Committee must confine itself to a mere registration of existing law and refuse to consider any innovation or amendment of the existing regulations.

As Professor de Visscher had said, it would be merely an academic debate if the Committee were to discuss in detail the extent to which the work of registration or codification in the strict sense of the term should be completed by legislation; and the preliminary question placed on the agenda must be settled by a declaration to the effect that the task of the Committee was not confined to a mere registration, but must go further, subject to the caution imposed by the express terms of the resolution, according to which account must be taken of the fact that the proposed solution must be not only desirable but also realisable. If the Committee were of this opinion, it would, instead of adopting a brief formula which might perhaps be difficult to word, as a conclusion to its discussion of the first point on the agenda, decide to approve the general tenor of the speech which Professor de Visscher had just made.

The Committee agreed.

9. Public and Private International Law : Unification of laws.

The CHAIRMAN reminded the Committee that, in his opening spcech, he had pointed out that it was possible, in the question of the codification of international law, to considcr either public international law alone, or also private international law. Speeches which had been made in thc Committee had emphasised the existence of a subject connected with international law, namely, the unification of national systems of law. He had mentioned this question in his opening speech for two reasons :

1. It must first be remcmbered that, for eertain subjects of public or private international law, it was difficult, and even impossible, to achieve results without establishing a certain degree of uniformity between national laws. As regards, for example, the problem of nationality (double nationality and absence of nationality), a subject whieh would doubtless be placed upon the lists presented by the various members of the Committee, it was clearly necessary, in order to avoid the two inconveniences to which he had alluded, that there should bc a certain degree of uniformity in the nationa legislations. Other similar cases arose in private international law.

Therefore, while of the opinion that the question of the unification of national laws must be excluded from the field of study, he thought it well to remind the Committee that, to some extent, uniformity of national laws might be a necessary means for arriving at a solution of certain problems of private or public international law.

2. The Committee had to examine a draft contract between the League of Nations and the Italian Government for the creation at Rome of an Institute devoted to the unification of national law. The creation of this Institute was a decisive reason why the Committee should abstain from dealing with the question of unification, not only in order to avoid overlapping, but because this Institute would be, no doubt, composed of the persons who were most competent to study the problem. The question before the Committee was only whether, in addition to questions of public international law, the Committee should also deal with questions of private international law.

The Committee agreed with the opinion of the Chairman.

Mr. Wickersham thought that private international law was excluded from the field of enquiry of the Committee by the terms of the Assembly resolution, which prohibited the Committee from trespassing in any way upon the official initiative of States. The Government of the Netherlands had convened a conference on private international law, which was to meet in the autumn, and which would be followed by a series of similar conferences.

The Chairman observed that the question put by Mr. Wickersham would arise on the discussion of the fourth item of the agenda. For the moment it was only necessary to decide in principle whether private international law should or should not be dealt with by the Committee. If the answer were in the affirmative, the Committee might afterwards consider to what extent the initiative taken by the Netherlands Government had the effect of withdrawing certain subjects of private international law from its sphere of work.

Dr. Loder thought that private international law was not excluded from the sphere of the Committee. The Committee must, on the other hand, take into account the conferences to be held at The Hague. If the Committee thought it was advisable for certain subjects to be dealt with by these conferences, it might draw attention to these subjects, as it was not prohibited from making recommendations. Maritime international law was, for example, a subject of private law, and it would be well for the Committee to abstain from trespassing on the work of the committee of experts which was dealing with this question. It might, on the other hand, recommend that, for instance, the subject of the international law relating to rivers should be dealt with.

The Chairman concluded that the Committee desired in principle to reply in the affirmative to the question which had been raised by him.

The Committee agreed.

10. Reservation concerning Official Initiatives taken by Particular States.

The Chairman gave a list of subjects to which this reservation might apply : legal assistance, succession, bankruptcy, marriage and divorce, wardship.

These subjects were eliminated as coming within the initiative taken by the Netherlands Government.

The same was true as regards the execution of judgments given against foreigners, a subject which had not yet been dealt with in a conference on private international law, but which had been placed on the agenda of the conference which the Netherlands Government had convened.

Dr. Wang Chung-Hui noted that the reservation concerning the official initiative taken by special States, referred to in the Assembly resolution, did not appear in the text originally presented by the Swedish delegation. He would like to have explanations on this subject. These explanations were not given in the Minutes of the First Committee of the Fifth Assembly.

The Chairman observed that, when the Swedish proposal was recommended it was expressly laid down that the work undertaken should not in any way trespass upon any initiative already taken. He asked Dr. Guerrero to furnish certain explanations on this point.

Dr. Guerrero, as member of the First Committee of the fifth Assembly, explained that it had been the intention of the First Committee that the present Committee should deal with private as well as public international law. But allusion had been made to the initiative taken in the watter by the Netherlands Government, tor thought it better to wahe a reservation on the point in order not to interfen with private initiative by particular States.

Dr. Wang-Chung-Hui said he was satisfied with this explanation.

The Chairman, continuing his list, said he thought that questions of maritime international law should be reserved for the initiative of the Belgian Government in so far as such initiative had already been exercised.

Dr. Loder supported this suggestion.

The Committee agreed.

The Chairman thought that subjects relating to the international law dealing with intellectual property (the protection of literary, artistic and industrial property) should be reserved for the initiative of the Swiss Government.

The Committee agreed.

The CHAIRMAN said there were other questions which would be found in a document distributed by the Secretariat (C.P.D.I. 4) as having already been the subject of initiative taken by the League of Nations. These questions did not come under the reservation contained in the resolution of the Assembly.

The Chairman noted that the Committee agreed that account should be taken, as its work progressed, of the various initiatives undertaken by the League, without, however, formally excluding these questions from its field of enquiry.

11. List of Subjects to be drawn up by the Members of the Committee.

The CHAIRMAN explained that the members of the Committee were not being called upon to draw up a complete list of subjects. The various lists would complete one another and would probably cover the whole field of enquiry of the Committee. He had himself drawn up a list which was mainly based on the work of the "Institut de Droit international" and the "Association de Droit international" and on the statement made by the delegate of Sweden to the fifth Assembly. This list would be distributed for the information of the various members of the Committee, who would be entirely free to make any alterations which they thought fit.

12. Appointment of a Drafting Sub-Committee.

The CHAIRMAN reminded the Committee that it had to appoint a sub-committee of two or three members who would be entrusted, together with himself, with the task of collating the various lists of subjects.

The Committee decided that the Chairman should himself nominate the three members of the Sub-Committee.

The CHAIRMAN invited Mr. WICKERSHAM, Professor DE VISSCHER, and M. WANG-CHUNG-HUI to sit on this Sub-Committee.

The members of the Committee were asked to send in their lists, either to the Secretariat r to the Chairman, before at eleven a. m. Monday, April 6th.

SIXTH MEETING (PRIVATE)

Held on April 6th, 1925, at 4 p.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members who had attended the preceding meeting.

Secretary : Dr. VAN HAMEL.

13. Examination of the Report submitted by the Drafting Sub-Committee.

The CHAIRMAN desired to give preliminary explanations to the Committee in regard to the report of the Drafting Sub-Committee.

In the first place, the list of subjects called "the Chairman's list" (C.P.D.I. 10) was not, properly a list of his proposals, but a mere summary of various subjects drawn principally from such sources as, for example, the *Annuaires* of the Institut de Droit international and of the Association de Droit international. Secondly, he pointed out that the Drafting Sub-Committee had accepted almost in their entirety the subjects mentioned in the lists which had been submitted to it. It had postponed consideration of questions relating to time of war, being of opinion that, in the interval which would elapse between this and the next session, the settlement of the many complex subjects of the law of peace would be a sufficient task. The adjournment, however, in no way prejudged the adjourned questions, which remained open for the future. It was likely that the associations invited would make proposals regarding these questions.

The Drafting Sub-Committee had, on the other hand, thought good to retain not only questions of public international law but also questions of private international law.

The Drafting Sub-Committee thought that the work to be done for the next session ought to be divided up among members of the Committee of Experts. That work would consist of entering into the details connected with the various subjects in order to investigate them fully and submit lists sufficiently detailed to serve as bases for articles of future conventions. It would therefore be of assistance to the Committee if its various members were to tell the Chairman and the Secretariat what particular subjects they would prefer to investigate themselves. The Chairman could then—if necessary, with the assistance of other members—propose a division of the

work of the Committee. The Drafting Sub-Committee had further thought that the experts who would carry out this duty should be asked to communicate the result of their work to the Secretariat six weeks before the opening of the next session.

Finally, the Drafting Sub-Committee had thought, in order to avoid useless labour, that all possible information in regard to the conduct of the work should be given to the various organisations asked to co-operate with the Committee, and that they should be informed of the essential points in the resolutions adopted by the Committee in regard to procedure.

The Chairman opened the discussion on the report of the Drafting Sub-Committee (C.P. D.I. 13). He asked the members of the Committee, if they thought that some questions were of a particularly delicate kind, to remember that the present task of the Committee was only to define the subjects, which would be studied in detail, and that the Drafting Sub-Committee had adopted express reservations, drawing the attention of the Committee to the obstacles of a political kind which might to a certain degree make codification difficult.

The Committee began the discussion of the first part of the report (Public International Law).

M. Fromageot desired to submit a question of a general nature. When a solution by means of a Convention was proposed, was it intended that that solution should be adopted by several States or by two States?

The Chairman replied that the proposed subjects would be submitted to international conferences, whose main duty would obviously be to endeavour to draft general conventions. If, however, they were unsuccessful in this, their duty would then be to encourage the conclusion of conventions between different groups of States and to draft, with this end in view, model treaties.

M. Diena (Vice-Chairman) pointed out, in this connection, that the questionnaire circulated by the Dutch Government to prepare for the Fifth Hague Conference contemplated in the first place the preparation of a general convention and, if it was impossible to obtain agreement on this, the preparation of a convention which could serve as a model for bilateral conventions.

(a) *Nationality.*

M. Fromageot pointed out that nationality questions were very closely connected with the constitutional, social, economic, and racial interests of each country, and would undoubtedly raise obstacles of a political kind, as indeed was anticipated in the text submitted. He would perfectly understand that a learned body should present abstract ideal solutions, but the Committee was instructed to achieve practical results. He observed that such agreements as existed were bilateral conventions adapted to the existing circumstances and to the special interests of two States. In these conditions, it was doubtful whether it was possible to settle by means of a general Convention matters concerning which the interests of the various States were so different if not contradictory.

The Chairman replied that the Drafting Sub-Committee had not forgotten the political side of the question, but it had nevertheless considered that certain points could lend themselves fairly easily to settlement by international means and that the subject should not be abandoned without making a serious effort to settle them in this manner. Further, objections of a political and social kind would arise at every step, and the Committee would fail in advance in the task with which it was entrusted, if it did not for the moment keep such questions in the background.

Professor Diena (Vice-Chairman) pointed out that the Statute of the Permanent Court of International Justice contained an optional clause (Article 36) and that several States had adhered to the Statute of the Court with the exception of this clause. By analogy, in regard to the question of nationality, the Committee might reach agreement on certain general principles, for example, that no one could lose his or her nationality without acquiring another in order to avoid *heimatlosat.* To accept such principles would not compel States to conclude conventions.

Mr. Brierly said that he had been much impressed by the difficulties mentioned by M. Fromageot, which he shared. On investigation it would become at once apparent that most questions of nationality raised political considerations. He would not therefore desire to see the Committee, at the outset of its work, committed definitely to the opinion that there were some questions of nationality which were not of a political character, and for this reason he could not agree to the resolution before the Committee. He proposed that it should be amended and that the Sub-Committee should be instructed to ascertain whether there were questions connected with nationality which were not of a political character.

Mr. Wickersham said that the amendment proposed by Mr. Brierly raised the whole question whether the Committee could feel itself justified in discussing matters which were likely to encounter obstacles, or whether it should merely confine itself to those questions upon which a general agreement might be anticipated. He himself agreed with Dr. Guerrero that the Committee should consider itself as composed of a body of experts who did not represent their Governments and who had therefore full powers to discuss any matter they thought good. Members of the Committee should not restrict themselves to certain questions because they feared that others might possess a political aspect. There was a great difference between political questions and questions raising political obstacles. It was, for instance, quite possible to examine in a purely scientific manner the legislation regarding the status of married women. He did not believe that the Government of his own country, for instance, whose legislation on the subject was very recent, would in any way object to such an investigation. Were the Committee to set

aside all questions which might possibly raise political considerations, its work would be very greatly reduced.

He therefore proposed that the paragraph should remain as originally drafted on the understanding that the Committee should not refer to Governments anything of an obviously offensive nature; and, further, that the Committee should not take any final decision in regard to any particular question until after it had received the views of Governments, which it would then fully consider. The Committee should not allow itself to be hypnotised by the political aspect of any question.

M. DE VISSCHER submitted the following draft, which he thought would give satisfaction to the various members of the Committee :

"The Committee appoints a Sub-Committee to enquire :

"(1) Whether there are conflicts of laws regarding nationality the solution of which by way of international conventions could be envisaged without encountering political obstacles;

"(2) If so, what these problems are and what solution should be given to them."

Dr. GUERRERO, replying to M. Fromageot, said that the conflict of interests concerning nationality and double nationality should not be an obstacle to the study of these questions. The Sub-Committee entrusted with their examination would have a double part to play. It should both lay down a doctrine and should achieve practical results. For instance, when investigating as fully as possible all disputes regarding nationality, the Sub-Committee must look for means and formulæ capable of attenuating such disputes and reconciling conflicting interests. One might in this way attain the result that rules of *jus soli* and *jus sanguinis* adopted respectively in America and in Europe to determine nationality would be rendered less contradictory. While the various solutions proposed by the Committee might not prove acceptable to all States, they would at least be of great assistance to certain States.

Dr. Guerrero urged that the Committee should endeavour to find solutions for this class of problem without allowing its work to be arrested at the beginning by more or less considerable obstacles.

Dr. DE MAGALHAES accepted the proposal of Professor de Visscher. He reminded the Committee that the lists submitted were of a most provisional character. They would have to be discussed after the receipt of the reports of the sub-committees. The Committee would then have to await the replies from the organisations which have devoted themselves to the study of international law, and the replies of the Governments. Obstacles of a political nature would therefore not be known until after the replies of the Governments had been received and they should not be regarded in advance as being of an insurmountable character.

M. FROMAGEOT said he would have preferred questions of nationality to be investigated by the Committee at some future date. He was willing, however, to accept the proposal that sub-committees should be instructed to see whether, in spite of the political aspects of these questions, some of them might be studied by the Committee.

Mr. WICKERSHAM understood that M. Fromageot desired to limit the enquiry to the question whether there were matters which would raise political obstacles. Political questions, in Mr. Wickersham's opinion, should not limit the scope of the Committee's enquiry. What the Committee's final decision would be in regard to any matter, it was not yet possible to say, but it should not restrict its field of enquiry at the outset merely because the questions it discussed might have a political bearing.

The amended text proposed by Professor de Visscher was adopted.

(b) *Extent of Territorial Waters and the Legal Rules applicable to Them.*

M. FROMAGEOT asked whether the Committee thought this subject was suitable for treatment in a general convention. Undoubtedly, countries possessing a sea-coast were recognised to have rights over a certain zone of the sea bordering their coasts. This was an established custom accepted by all countries. There was, however, great divergence of opinion as to how far the rights extended and what their true character was. The rights applied to different objects. Sometimes it was a question of fisheries, sometimes of enforcement of customs, sometimes of neutrality, sometimes of national defence, and on each and all of these points the various States gave an extension to the maritime zone corresponding to their geographical configuration and the character and fauna of the sea, the interests of their maritime population and the interests of their political security. The limits claimed from these different points of view varied considerably and the divergencies were based upon considerations so intimately connected with the political and economic life of each country that M. Fromageot felt doubtful whether a question of such a nature could be dealt with by international convention.

On the other hand, M. Fromageot thought that the second part of the Drafting Sub-Committee's text regarding the State's jurisdiction over commercial ships within its territorial waters or within its ports did, in fact, seem capable of being matter for international regulation, since States would have a common interest in reaching a common attitude and in delimiting by common agreement the questions which should be governed by local law from the questions which, in a certain sense, depended on the personal status of the ship and were governed by the law of its flag.

Professor DIENA (Vice-Chairman) said he entirely agreed with the last point raised by M. Fromageot. He pointed out that it was impossible to settle it if the first part concerning territorial laws had not previously been settled.

M. Fromageot replied that, as he had already said, the right of a State possessing a sea-coast over a certain maritime zone was established by a universal established custom, but the custom did not go further than this. In fact, the States themselves fixed the extent of the zone. If a State, in fixing the zone, did not injure the interests of the other States and did not provoke protests from them, the zone was regarded as tacitly accepted. In the contrary case, the zone as fixed provoked protests and might lead to conflicts unless the protesting States received satisfaction. M. Fromageot did not, in any case, propose to put the question aside but simply to reserve it. Later, if relations between countries became closer, as one might hope, the matter might perhaps be regulated; but M. Fromageot frankly doubted whether the moment had come for undertaking such regulation.

Mr. Brierly seconded the proposal of M. Fromageot. He agreed with M. Fromageot that it would not be possible to adopt any uniform rule with regard to the question of territorial waters, either in all places or for all purposes.

M. Matsuda agreed with the opinion expressed by M. Fromageot and Professor Brierly. He thought that the greatest difficulties would be encountered if the Committee desired to settle the question by means of conventions at the present moment, and personally he would prefer that the Committee should confine itself to stating the reasons which would prevent an immediate solution of this problem.

Mr. Wickersham thought it most desirable to obtain the unanimous agreement of the Committee in regard to any question. If certain members were entirely opposed to the views held by the other members of the Committee, the Committee should try to reach a formula reconciling the two opinions. If it failed to do so, it should put aside the particular question rather than adopt it by a majority vote. There were, he thought, quite a sufficient number of subjects upon which the unanimous agreement of the Committee could be obtained. He thought, therefore, that the matter under discussion should be postponed until the next meeting.

Mr. Brierly agreed with the proposal to adjourn the question.

The Chairman thought that it was desirable but not indispensable to adopt proposals by a unanimous vote. He asked M. Fromageot whether he could not accept a draft of the paragraph under discussion similar to that which had been adopted in the case of nationality. Such a wording would in no way prejudge the question, and would not suggest that the question of territorial waters was one capable of codification.

M. Fromageot thought that the position was not the same. The question of territorial waters raised divergent interests which would prevent an international settlement of the problem, while it was possible theoretically to suppose that there was a common interest for States to see certain disputes regulated which arose from their laws of nationality. He regretted, therefore,that he was unable to accept the Chairman's proposal.

The Chairman pointed out that the question of the extent of territorial waters had numerous aspects. The Committee should therefore avoid excluding immediately from its work the possibility of introducing some means of settling the question, at least in regard to certain of these aspects. He proposed that the consideration of the question should be postponed to the next meeting. In the meantime, he would consult the Drafting Sub-Committee with the object of finding, if possible, a formula which could be unanimously adopted.

The Chairman's proposal was adopted.

(c) *Diplomatic and Consular Privileges and Immunities.*

Professor Brierly agreed with the suggestions of the Drafting Sub-Committee to the effect that questions of diplomatic privileges and immunities should be examined, but he did not know exactly what were the consular privileges in question. In his opinion, the Committee ought to avoid confusing the two questions since, in doing so, it might seem to recognise the existence of consular privileges.

Professor de Visscher said he had raised some doubts in the Drafting Sub-Committee, and it had been pointed out to him that what had been meant was certain rules preventing the investigation of consular archives. Nevertheless, he desired to associate himself with the remarks of Professor Brierly.

Dr. Guerrero shared this opinion, all the more so as any classification attempted at the moment might lead to confusion.

M. Fromageot reminded the Committee that the question of diplomatic privileges raised the two following questions: (1) Who were the persons who had a right to them? and (2) In what did these privileges consist?

As regards consuls, the question was essentially different. Consuls were only foreign officials, authorised to carry on their duties in the territory of another State. They did not represent their country. The conditions in which they carried out their duties were fixed between both States. In default of a definite convention, they were tacitly authorised, for example, to place the arms of their country on the doors of their offices and fly their country's flag above them. The privileges, however, which might be granted to them were closely connected with the relations existing between the two Governments. M. Fromageot had little hope of the possibility of drafting a general convention on this subject.

Professor Diena (Vice-Chairman) proposed that the question of consular immunities should be withdrawn and that the rest of the text should be maintained.

This proposal was adopted.

(d) *Immunities of Foreign States.*

Dr. Loder thought that the Committee ought not to examine this question, which was on the agenda of the next session of the Comité maritime international, to be held in Rome in the ensuing September.

The Chairman replied that the Drafting Sub-Committee had thought that this fact proved, on the contrary, how useful it would be to settle this question. The Comité maritime international would be consulted, and its reply would be of particular value in view of the fact that it was making a special study of the question.

Dr. Loder saw no objection to retaining the question on the agenda of the Committee. He desired, however, to point out that it would be settled before the Committee had been able to deal with it. In any case, he thought it would be indispensable to do away with the restriction in the text involved by the words "notamment en matières commerciales" (especially in commercial matters).

M. Fromageot pointed out that the text as drafted at present covered a singularly large programme. In France, at any rate, itwas impossible to attack property belonging to the State, and the proper working of public life could not be arrested in order to give satisfaction to a particular interest. He proposed that the investigation should be limited to State-owned vessels carrying on trade, with this reservation—that the Comité maritime international would be consulted.

Professor de Visscher agreed. There were two opposite systems of jurisprudence in regard to this question, which it would seem impossible to harmonise, namely, the system of absolute immunity and that of restricted immunity.

Mr. Wickersham thought that the special duty of the Committee was to find a way of reconciling the two opposing systems.

Professor Diena (Vice-Chairman) thought that it would be more practical to confine the Committee to the task proposed by M. Fromageot.

M. Fromageot proposed the following text :

> "The Committee appoints a Sub-Committee to enquire into the legal status of Government ships employed in commerce, with a view to the solution, by way of international conventions, of the problems raised thereby."

This text was adopted.

(e) *Extradition.*

Mr. Brierly thought that extradition was essentially a subject for regulation between two States, and that it was not suitable for inclusion in a general treaty for the reason that extradition was closely bound up with the criminal legislation of each State, which greatly differed. For example, English criminal law was pre-eminently territorial, which meant that Great Britain was willing to extradite a British subject who had committed a crime abroad. Other countries, however, would not extradite their own subjects, but preferred to try them in their own Courts.

In a general treaty of extradition, therefore, one of these two principles would have to be adopted, and it would be impossible to adopt one or another without radically changing the legal principles in one or other group of countries.

Further, the definitions of criminal law differed according to countries, and crimes were very differently classified. In English law, for instance, the classification of crimes was highly unscientific. This would further complicate a universal agreement, but such difficulties were not nearly so formidable when it came to negotiating a treaty between two States.

Mr. Wickersham agreed with Mr. Brierly. The United States had inherited the same principles as those underlying English law. The question, however, as submitted to the Sub-Committee read :

> "D'examiner quelles sont les questions *relatives* à l'extradition."

Before attending the session of the Committee, Mr. Wickersham had received communications from six or eight professors of International Law in America, and they had all included the subject of extradition among those which, in their view, should be considered by the Committee. While it might not be possible to get a universal agreement on the subject of extradition itself, the Committee could perhaps achieve agreement on certain uniform rules on the application of extradition. Therefore, without touching the fundamental principle of crime and punishment, could not the Committee study means to ascertain whether there were certain rules which could be made universal in extradition cases?

Professor Diena (Vice-Chairman) thought that the fundamental difference between the English system and the systems in force in Continental Europe was an insufficient reason for the Committee to refuse to investigate this question, as this study might at least be used for bilateral conventions. He proposed, therefore, that the text proposed by the Drafting Sub-Committee should be maintained.

M. FROMAGEOT pointed out that the regulation of questions concerning extradition postulated on the part of the contracting State a certain community of views and a certain mutual trust. This was also true as regarded the execution of judgments. This was a special and rather difficult factor which the Committee could not but bear in mind, and it would perhaps be better to adopt a less positive formula and to ascertain, for example, whether there were particular points concerning extradition which could be dealt with by means of international conventions.

The CHAIRMAN agreed, as regarded the character of extradition treaties, but thought that this should not prevent the Committee from laying down certain general principles capable of being accepted by a large number of States.

The text of the Drafting Sub-Committee was adopted in the following amended form :

> "The Committee appoints a Sub-Committee to examine whether there are problems connected with extradition which it would be desirable to regulate by way of general conventions, and, if so, what these problems are and what solutions for them could be found."

SEVENTH MEETING

Held on April 7th, 1925, at 11 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members who had attended the preceding meeting.

Secretary : Dr. VAN HAMEL.

14. Communications from the Chairman.

1. The CHAIRMAN informed the Committee that Dr. Suarez had expressed a desire to present from time to time his observations in Spanish, and that, to meet his wishes, the Secretariat would place an interpreter at his disposal.

2. The CHAIRMAN said a request had been received from the "Fredrika Bremer Förbundet" and "the International Women's Alliance". These communications would be distributed to the members of the Committee instructed to study in detail the question of the law of nationality.

3. He had received, as Chairman of the Swedish Branch of the International Law Association, a circular informing him that the Association had appointed a Committee on Codification to study the reply to be made to the invitation addressed to the Association by the present Committee. The International Law Association was inviting its national branches to send to its Committee on Codification before the end of June their proposals as to the subjects which, in their opinion, should be placed on the list to be presented to the Governments. This circular letter was evidence that the International Law Association was keenly interested in the request which had been addressed to it by the present Committee. It appeared, moreover, that the present Committee might hope to receive before its next session a reply, or at least a provisional reply, from the International Law Association.

Replying to a question by M. DIENA (Vice-Chairman), the CHAIRMAN explained that the International Law Association had national branches in several countries. These were the national branches whose replies would be made use of by the Committee on Codification mentioned in the circular letter of the Association. The replies of the branches would be communicated to the present Committee in a general report. The International Law Association, which was a worldwide organisation, had not the right under its Statutes to include among its members national associations other than its own branch associations.

15. Provisional List of Subjects presented by the Chairman and Members of the Committee : Report of the Drafting Sub-Committee (Document C.P.D.I. 13) (*Continuation*).

Paragraph (a) : *Character and Object of the List : Unanimity Vote in the Committee.*

The CHAIRMAN informed his colleagues that the Drafting Sub-Committee had prepared for paragraph (*b*) a formula which ought to give satisfaction to all the members of the Committee. He would, before presenting this text, venture to make certain general observations.

The new text of paragraph (*b*) could, he thought, be unanimously accepted, and for several reasons unanimity was extremely desirable. The Committee, however, would not always be able to avoid adopting resolutions not acceptable to every member, and would find it necessary to take some decisions by a majority vote. It was inadmissible that the objections of one or two members should suffice to stop the progress of work which the majority of the Committee desired to undertake.

On the other hand, as it was always desirable to achieve unanimity, and as no member of the Committee wished to arouse any sort of suspicion or apprehension, he proposed that the provisional list under discussion should be preceded by a preamble, laying down that it was not for the moment proposed to draw up a list of subjects to be presented to the Governments as possible matters for international conferences, but only a list of subjects which appeared to the Committee to merit a more thorough investigation. This investigation would take place before the next session of the Committee, when the Committee would decide what subjects should be placed on the list to be presented to the Governments.

If this proposal were approved, the anxieties of certain members of the Committee might be removed, and such a course would make it possible to avoid any possible misunderstanding on the part of Governments and on the part of associations and the public.

Dr. MASTNY thought that the question of voting was extremely delicate. Doubtless the list under discussion was purely provisional. In establishing this list, however, the Committee was answering one of the most important questions submitted to it, that was to say, the Committee was indicating problems the solution of which was at the same time desirable and realisable. The decisions now to be taken would therefore constitute, to a certain extent, a basis for subsequent discussions.

The mandate of the Committee referred not merely to subjects the solution of which was desirable, but to subjects the solution of which appeared to be *most* desirable. In order to distinguish between the two categories of subjects, it seemed to him that the best test was whether the subject secured unanimity or a majority vote in the present Committee. The Committee might well consider that the solution of subjects as to which unanimity was obtained was more desirable than the solution of subjects which were approved by a majority vote.

When a vote taken on a certain subject showed a majority, even if it was overwhelmingly in its favour, it would not be possible to ignore the fact that the subject had encountered opposition. What importance was to be attributed to such opposition? As had been pointed out, the jurists present did not represent their Governments. Nevertheless, as was stated in the resolution of the Council, they represented legal systems. Any member who brought forward a subject, or who opposed its inclusion, represented, if not a whole school of international law, a certain branch of international law.

He would venture to present, on the strength of these various observations, not a formal proposal, but a simple suggestion to the following effect :

The Committee should draw up two classes of subjects to be included in the list :

(*a*) Subjects concerning which unanimity was secured;
(*b*) Subjects in regard to which opposition was raised in the Committee.

The sub-committee instructed to study a subject belonging to category (*b*) should keep in continuous touch with any member of the Committee who had opposed its inclusion. The member might present his objections in detail, and the sub-committee would make a report to the main Committee at its next session.

The CHAIRMAN said that the suggestion submitted by Dr. Mastny was of great interest, and account should be taken of it at the next session, when the Committee came to draw up the list of subjects to be presented to the Governments. For the moment, the question was only to draw up a list of subjects which seemed to merit a more thorough investigation.

Personally, he would be disposed to go still further than Dr. Mastny. He did not think it was really possible to prevent a member, even though he were in a minority of one, from presenting at the next session the subjects which he desired to insert in the lists to be presented to the Governments. The difference between the subjects provisionally adopted by the full Committee as subjects to be more thoroughly studied and subjects which were brought forward upon the initiative of certain members would, in practice, be that it was only with regard to the subjects of the first category that the Committee would take the necessary steps with a view to their further study, and that only these subjects would be referred by the Committee to sub-committees for report. As regards the subjects which the majority of the Committee did not think should be included in the list, it would be for those who brought these subjects forward themselves to make the more thorough studies which were necessary.

The Committee approved the proposal of the Chairman to the effect that the list of subjects which were to be more thoroughly investigated should be preceded by a preamble clearly defining the character and object of the list.

Paragraph (b) : *Extent of Territorial Waters and the Legal Rules applicable to them.*

The CHAIRMAN reminded the Committee that, at its previous meeting, no one had questioned the interest attaching to the study of certain questions concerning the legal rules applicable to territorial waters, though objections had been raised against the desirability of studying the questions of territorial waters. The Drafting Sub-Committee therefore proposed the following text :

> "The Committee appoints a Sub-Committee to examine whether there are problems connected with the law of the territorial sea, considered in its various aspects, which might find their solution by way of conventions and, if so, what these problems are and what solutions should be given to them."

The end of the paragraph would not be modified.

Dr. SUAREZ thanked the Chairman for having permitted him to present his observations in his own language.

Speaking in Spanish, he said in brief that he had felt some surprise on hearing certain declarations in regard to territorial waters. Personally, he was quite convinced that the extension and delimitation of territorial waters could not depend upon the will of a particular Government. So far as the extent of territorial waters was concerned, a Government could do no more than issue rules applicable to its own nationals. As regarded foreigners, beyond the three-mile limit the sea was free. There were many precedents in support of this contention. About five years ago, the Argentine Republic had issued regulations in regard to the hunting of whales and seals, which had developed to such an extent that these two species were to-day almost extinct. Several Governments, including the British Government, had objected that beyond the three-mile limit the Argentine Republic could not issue any such regulations.

Another case had arisen between Brazil and the United States. The United States had denied that Brazil had any right to inspect hunting beyond the three-mile limit.

Uruguay had also received a note in the same sense from the British Government, arising from a case concerning Canadian seal-hunters carrying on their industry beyond a limit of four miles.

In a Treaty of 1818 between Great Britain and the United States, this principle was formally established, as also in a Treaty of 1839 between France and Great Britain.

Perhaps the most important case was that of the fisheries in the north-eastern part of the Atlantic, which had been the subject of a most important dispute between Great Britain and the United States. On this occasion, Dr. Drago, one of his countrymen, had helped to procure recognition for the freedom of the seas beyond the three-mile limit as an established rule.

It appeared from these various precedents that the principle of the freedom of the seas was established from the international point of view.

There were, however, two different points to be considered :

(1) The jurisdiction and police of the seas and the rights of belligerents and neutrals;
(2) The exploitation of marine industries, which were a more important matter.

It was indisputable that the food resources of the human race were not developing in proportion to the population of the world. A day would come when it would be necessary to look to marine sources to supplement the food resources of mankind. It was necessary at once to regulate fishing and hunting beyond the three-mile limit. The matter must, in any case, be subjected to some kind of international agreement. At the present moment, certain species were being exterminated. This was true, for example, of whales and seals, which had almost disappeared in the North, and were fast disappearing in the region of Patagonia. It would therefore be necessary to go back to the wise precedents and follow the lines which had been laid down at the Maritime Congress of Lisbon in 1904, in order to see whether it was possible to extend beyond the three-mile limit a wise system of regulation for marine industries, at least up to places where the sea was less than 200 metres deep, since it was there that the deep sea began and the useful species ceased to be found, owing to the lack of light and food and the absence of necessary physical and chemical conditions.

The CHAIRMAN said he did not think that anything in the observations of Dr. Suarez prevented the adoption of the new formula for paragraph (*b*).

Dr. SUAREZ agreed.

The text proposed by the Drafting Sub-Committee for paragraph (b) *was adopted,* it being understood that the title of this paragraph would be amended accordingly.

Paragraph (f) : *Responsibility of a State for Crimes committed against Foreigners.*

Professor DE VISSCHER, in reference to the title, observed that the question contemplated by the Drafting Sub-Committee was wider than that defined. The question related to any injury which might be caused to foreigners.

Mr. BRIERLY said that this question appeared to overlap with one which was recently investigated by a committee of jurists appointed by the Council, whose decision had been accepted by the Council. The present Committee might usefully limit its enquiry to subjects which had not been discussed by that previous committee.

He did not very clearly understand the scope of the second paragraph, which appeared to suggest that the disputes therein described might be settled by some special kind of procedure. Surely such questions could only be resolved by the ordinary methods of settlement, such as diplomacy, arbitration or mediation.

Professor DE VISSCHER thought that the text of this paragraph might be amended.

The real question at issue was the extension to cases of criminal responsibility, and to the disputes resulting from such responsibility, of the same possibilities in regard to procedure as obtained for cases of contractual responsibility, which under the Second Hague Convention must be referred for arbitration and in regard to which the employment of armed force was excluded.

Dr. GUERRERO did not feel that the provision of paragraph (*f*) overlapped with the subject with which the committee of jurists appointed by the Council had dealt. If he remembered rightly, the question put to the Committee appointed by the Council was as follows : In what circumstances and to what extent is the responsibility of a State involved by the commission of a political crime in its territory? The question contemplated in paragraph (*f*) was much more general. He thought the title might be amended as follows : "Responsibility of a State in regard to crimes and damage committed against foreigners".

Mr. WICKERSHAM asked whether political crimes might not be excluded.

The CHAIRMAN, after having paid a tribute to the committee of jurists appointed by the Council, whose opinion in this matter would be authoritative, said he did not think that it would be overlapping to codify the subject, even though the present Committee were to deal with questions which had been put to the former committee. The replies of the former committee did not amount to codification, nor even to a beginning of codification. If a future conference succeeded in codifying the subject of the responsibility of the State for certain events which had taken place on its territory, this conference would certainly take into account the recommendations of the jurists appointed by the Council. It would be far from inadvisable to give to the opinions of these jurists the form of a convention, since the opinions in themselves, though authoritative, had not at present the force of a convention.

Professor DIENA (Vice-Chairman) observed that these opinions had nevertheless been accepted by the interested Powers.

The CHAIRMAN replied that they would certainly not lose in authority by being embodied in a more general text.

M. FROMAGEOT supported the observations of Mr. Brierly. There would be in the minds of many persons a confusion between the cases studied by the committee of jurists appointed by the Council and the questions raised in paragraph (*f*). He would ask Dr. Guerrero whether he would accept for this paragraph the following text :

> "The Committee appoints a Sub-Committee to examine whether, and in what cases, a State may be liable for injury caused on its territory to the person or property of foreigners."

As regarded political crimes, the present Committee would take into account the opinion given by the jurists appointed by the Council.

Dr. SUAREZ stated that he adhered to the text of M. Fromageot, because at the beginning of this text the following question was raised, whether a State was responsible for "injury caused to foreigners", but he wanted to emphasise that, in principle, States were not responsible for such injuries.

The draft proposed by M. Fromageot was adopted by the Committee.

M. FROMAGEOT, referring to the second part of the paragraph, associated himself with the objections raised by Mr. Brierly. Professor de Visscher, however, had very clearly explained that the question at issue was the establishment of a convention similar to the Hague Convention of 1907. This Convention stipulated that no pecuniary claim resulting from a contract should give rise to any measure of coercion before there had been a resort to arbitration. In the same way, it was now suggested that no action should be taken against a State or a Government in respect of any responsibility resulting from an injury before resort to arbitration, conciliation or an enquiry, etc., or, in short, to the methods of peaceful settlement.

Professor DE VISSCHER observed that there was, in one case, a responsibility in respect of a crime, and, in the other case, an obligation of a contractual nature. The two cases were different.

The CHAIRMAN noted that the question of recourse to pacific measures was not limited to cases of responsibility incurred for damage done. It was a much larger question which might not necessarily be allied to that of responsibility.

Professor de VISSCHER thought that the general question of coercion by armed force as presented in the list communicated by the Chairman should not be considered by the Committee, in view of the existence of the provisions governing this in the Covenant, and of the agreement in the Committee not to study for the present questions connected with the provisions of the Covenant. For this reason, he insisted on retaining the question, but restricted to this particular case. From this point of view, he thought that the second part of the paragraph was more important than the first part. The first part would give rise to long discussion, and it would be very difficult to find precise rules. It would be much more useful to generalise the method of pacific settlement in respect of this question. What was important was that a procedure for peaceful settlement should be available, for example, the procedure by enquiry.

The CHAIRMAN suggested the following drafting :

"Déterminer les règles à appliquer pour la constatation des faits contestés."

M. FROMAGEOT thought that the proposal of Professor de Visscher meant nothing else but compulsory arbitration in cases of conflict. The drafting of the second part of this paragraph ought to be very closely examined. What might prove a source of dispute was not necessarily the facts, but the responsibility incurred by a State as a result of these facts, outbreaks, riots, etc. The State in question might plead *force majeure* and claim that it had done everything in its power. If the Committee contemplated the adoption of the obligation to employ peaceful means, these could consist in the establishment of an international committee of enquiry, or in recourse to arbitration, or to the Permanent Court of International Justice. What was important, as Professor de Visscher had pointed out, was to recommend States to have recourse to arbitration, or to a procedure of conciliation. It should not be forgotten that States possessed other methods of coercion than the employment of military force—tariff wars, reprisals, vexatious measures on the frontier, etc. In regard to the text of the second part of paragraph (*f*), the Committee might

express the desire that disputes arising as a result of damage caused to foreigners on territories of a State should always be settled by a procedure of arbitration, of conciliation, or of enquiry.

The CHAIRMAN explained that he had no objection to a wider formula, but he would have thought it easier to arrive at a solution if the scope of the second portion of the paragraph were reduced. He would point out to M. Fromageot that it was possible to contemplate only two categories of questions, namely, points of law and points of fact. Points of law would come within the first portion of the paragraph. On the other hand, in order to determine whether in a given case a State was responsible or not, it was necessary to establish the facts, whether positive or negative, and, in the latter case, to examine the question whether the State had neglected to take the appropriate steps. He would most willingly associate himself with the opinion of the Committee if the Committee thought that it was possible to go as far as had been indicated by Professor de Visscher.

Professor DIENA (Vice-Chairman) feared that in this case the text adopted would not secure unanimity. The second part of the paragraph was not necessarily connected with the first part. There were two problems, which were entirely different.

Professor DE VISSCHER thought that, in international practice, the thing which mattered was to arrive at a peaceful settlement.

M. FROMAGEOT proposed the following formula for the second part of paragraph (*f*) :

> "To examine whether and, if so, in what terms it would be possible to contemplate the conclusion of an international convention providing for the ascertainment of the facts which may involve liability on the part of a State, and forbidding in such cases recourse to measures of coercion before the means of pacific settlement have been exhausted."

This text appeared to satisfy both the Chairman and Professor de Visscher.

The Committee approved the text, Professor Diena abstaining from the vote on the second portion of paragraph (*f*).

Paragraph (*g*).

The CHAIRMAN said that this paragraph had been drafted upon the suggestion of Professor Brierly.

Dr. RUNDSTEIN proposed to add at the end of the paragraph the words "and their registration". Perhaps in this way a final solution of the problem raised by Article 18 of the Covenant might be reached. It was also advisable to mention the question of the adherence of States which were non-signatories.

M. FROMAGEOT said he did not clearly understand the meaning of the words "classification of international treaties". Whatever form were given to a treaty, it was always a contract binding upon the two parties.

Moreover, questions of ratification were of an internal character, and very nearly concerned the internal constitution of States. Ratification took different forms in different countries. Generally speaking, ratification was an act of the authority which gave the mandate, approving the work of the agent. When the agent came to conclude a treaty, the extent of his authority was specified in a document containing his "full powers", in which ordinarily the right to ratify the treaty was reserved to the authority from which the agent derived his powers. It would accordingly perhaps be dangerous to trespass upon this field by means of regulations embodied in a convention.

He associated himself, however, with the proposal which had for its object to make clearer or to establish, if possible, rules in regard to the method of concluding treaties. When a treaty bound a small number of countries, it was generally drafted in the foreign offices according to established custom. Difficulties were greater when treaties were elaborated in a conference. Experience showed that considerable time was lost in useless discussions, which were often little likely to result in an agreement, in regard to the procedure to be followed within the conference. Such discussions dealt with rules of procedure, the question of unanimity or a majority vote, questions of form, and the question whether an act might be regarded as an act of the conference when it commanded the support of only a majority of its members, etc. These were points essentially practical, and there would be considerable advantage in laying down rules which would not have a compulsory character but which might be presented to the Governments as a guide. They would be analogous to the rules of procedure governing arbitration at The Hague. These rules were not obligatory, but were so useful that they were usually adopted without modification.

There would accordingly perhaps be some advantage in modifying the present text. The subject might be described as an examination of the possibility of formulating rules to be recommended for the procedure to be followed in international conferences and in the conclusion and drafting of treaties. The experience of the last few years showed that certain conventions were by no means well drafted. At times they were even wanting in clearness, a fact which was dangerous as soon as any point of interpretation arose. There would be a practical advantage in using a certain style for international contracts, as in formal private contracts, and in recommending (without dictating) to the Governments certain formulæ for the conclusion of treaties, drawing their attention to the desirability of providing for this or that question. Particularly as regards the question of adherence, to which Dr. Rundstein had alluded, there were treaties for which the formulæ of adherence were very defective. In cases where ratification was

necessary, it would be advisable to say in what terms the ratifications should be made and how they should be exchanged.

He would suggest the following formula :

> "The Committee appoints a Sub-Committee to examine the possibility of formulating rules to be recommended for the procedure of international conferences and the conclusion and drafting of treaties."

Mr. BRIERLY thanked M. Fromageot for his suggestion, which he thought was a great improvement on the formula which he had himself submitted. In referring to the question of ratification, he had not had any intention of referring to special difficulties which might arise from the nature of the American or the Swiss Constitution. It was, however, possible that the paragraph might be construed as referring to such difficulties, and it would probably be better to omit the reference.

Professor SCHÜCKING alluded to the case of treaties concluded and ratified by the head of a State without reservation. The question arose whether such treaties were in force. Opinions differed on the subject. He hoped that the Sub-Committee dealing with international treaties would give its attention to this point.

The CHAIRMAN thought that the point was covered by the words "conclusion of treaties".

Professor DE VISSCHER thought that doubts might nevertheless arise. It was advisable for the Committee to propose some regulations on the subject.

Professor RUNDSTEIN suggested that the words "and adherence" should be added. There were conventions which were closed and conventions which remained open.

The CHAIRMAN, returning to the question of registration raised by Dr. Rundstein, observed that the subject was dealt with in Article 18 of the Covenant. Although this article was only valid for States Members of the League of Nations, it would be better for the Committee to leave the question aside, since no one could contemplate a special registration outside the League of Nations.

Dr. RUNDSTEIN withdrew his two amendments.

The Committee accepted the text proposed by M. Fromageot for paragraph (g).

Paragraph (h).

M. FROMAGEOT said he wished to present a purely formal observation. All countries had probably made special provisions dealing with piracy, which was a crime against international law in the sense that the pirate, having placed himself outside any jurisdiction, became subject to the jurisdiction of all Governments. It should not be possible to confuse a pirate with a national brigand. The text might be drafted as follows :

> "To examine if, and to what extent, it is possible to consolidate in an international convention provisions for the repression of piracy."

M. Fromageot added a few words in explanation of the distinction between piracy and barratry.

The CHAIRMAN thought it would not be desirable to use in this special subject the word "consolidate". The object should rather be to arrange for the conclusion of a convention with the object of suppressing piracy through the various national legislations.

M. FROMAGEOT proposed that the word "consolidate" in his text should be replaced by the word "embody".

The text of paragraph (h), thus amended, was adopted.

EIGHTH MEETING (PRIVATE)

Held on April 7th, 1925, at 3.30 p.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members who had attended the previous meeting.

Secretary : Dr. VAN HAMEL.

16. Examination of the Report presented by the Drafting Sub-Committee (C. P. D. I. 13) (*Continuation*).

(*i*) *Acquisition or Loss of Rights by Prescription.*

Professor SCHÜCKING thought that it would be impossible to introduce into international law rules as to the acquisition of rights by prescription, or the loss of rights by prescription, so far as

concerned territory. The prevalent doctrine of international law knew nothing of the institution of prescription. There existed only the idea of possession from time immemorial, and perhaps this conception would also soon be out of date. The introduction of the idea of prescriptive right would be a retrograde step. In the times of the patriarchal State, land was regarded as the essential element in the State. According to the ideas of this period, it was possible to conceive the notion of prescriptive right as applied to territory. Since the French Revolution, it was the individual citizens who constituted the most important element in the State. It was incredible that, in an age which had recognised the right of peoples to determine their destiny, there should be introduced the idea of the acquisition of rights by prescription, or of the loss of rights by prescription. He would beg the Committee to suppress this proposal.

Professor Diena (Vice-Chairman) said that he had proposed the adoption of the question. He thought prescription existed in international law—at any rate, from the scientific point of view, and he added that it existed in a general way, from a positive point of view. He reminded the Committee, for example, of the arbitration carried out by the Holy See between Spain and Germany in regard to the Caroline Islands. In this case the question had been one of prescription. He was aware that it would be necessary to adopt precise rules for the application of prescription, and it was with this object that he had proposed that the question should be examined.

Professor de Visscher agreed with Professor Diena. He thought that the possibility of acquiring rights by prescription existed in international law, and was equivalent to *usucapio* in Roman law. As regarded loss of rights, the question arose in connection with contractual obligations. Could a State persist indefinitely in making certain claims? A certain number of arbitral decisions were in existence which set aside claims made after too long a lapse of time. These decisions were not based on formal texts but on the fact that the means of proof had disappeared.

Professor de Visscher thought, therefore, that, in order to avoid such disputes, which were all the more irritating because evidence could no longer be produced, it would be indispensable to establish precise rules. In his opinion, the principal interest of the subject lay in rules as to the loss of rights by prescription.

M. Fromageot said that in principle he agreed with Professor Schücking in thinking that prescription did not exist in public international law, in which there was no sovereign with the power to impose a certain period of time for the exercise of a right. The manner in which the question had been raised by the Drafting Sub-Committee would not therefore be understood. Another question, however, arose : was it desirable, from the point of view of the relations between States, to create a system of prescription by means of conventions? M. Fromageot did not desire to express any opinion for the moment. It would perhaps be better to adjourn examination of this question, or at any rate to submit it in the following form : "To ascertain whether the notion of prescription should be introduced into the law of nations."

The Chairman reminded the Committee of the question of *usucapio* which had arisen in the arbitration in regard to the sea frontiers between Sweden and Norway. Since certain members of the Committee thought that prescription existed and others thought that it did not, he would agree with M. Fromageot.

Mr. Wickersham agreed that there could be no such conception as prescription between nations. The United States would certainly not accept anything of that kind. He thought, however, that prescription had very little to do with international law.

M. Fromageot, after an exchange of views between the various members of the Committee as to the possibility of a formula which should in no way imply the existence of prescription, submitted the following new draft of the paragraph, *which was unanimously adopted :*

> "The Committee appoints a Sub-Committee to examine whether, and to what extent, it would be possible to draw up treaty provisions concerning the application in international law of the conception of prescription, whether as establishing or as barring rights, and what such provisions should be."

(*j*) *Form of Recognition of Governments : International Position of Governments which have not been formally recognised.*

Dr. Suarez drew the attention of the Committee to the extreme importance of this proposal, of which he was the author. He would only wish that it should be drafted in a clearer and more precise form. Misunderstandings and difficulties arose every moment—above all, at the present time. He admitted that it was legitimate for States occasionally to exercise measures of coercion for reasons of a political kind, but when these reasons did not exist considerable delays occasionally occurred because there was no test by which the form of recognition of a Government could be regulated. In his opinion, the moment a sovereign State possessed a Government, there ought to be an international formula or practice which would permit the automatic recognition of the existence of that Government.

He added that everything else almost always led to abuse on the part of more powerful Governments, and to an encroachment on the sovereignty of the weaker countries.

Mr. Brierly said that the Committee should refuse to discuss this question of all others, since the regulation of it by means of international conventions was neither realisable nor desirable. The difficulties arising from it and the delicacy of the question were well known, and, from a purely legal point of view, it was a subject which neither could nor ought to be treated juridically. To take an analogy, it was as though a State passed a law regulating the choice of friends

to be adopted by its citizens. Such a law, if passed, would be null and void at the outset, and the same was true of a regulation of international relations.

M. Fromageot entirely agreed with this point of view. The recognition of a Government was not a matter which could be legally regulated. It was entirely a political question. Two Governments need not necessarily recognise a third Government in the same manner. In his opinion, this question ought to be deleted.

Dr. Suarez said that nobody asked for the recognition to take place within a specified period, but that its main basis should be the existence of the Government in question.

Professor de Visscher desired to point out that the political considerations raised by certain members of the Committee were not political reasons of the present time. The reason for which it was desired to delete all mention of this question was because of its intrinsic nature, which prevented it from being settled by means of international conventions.

Dr. de Magalhaes pointed out that objections of a political nature arose, above all, in regard to investigating the conditions under which Governments were recognised. Perhaps an immediate study could be made of the form which this recognition should assume, which was a legal question.

Professor Diena (Vice-Chairman) thought that the Committee could also undertake the examination of the international position of Governments which had not been formally recognised because it was also an essentially legal question.

M. Fromageot asked the Committee to put aside all questions raised in the paragraph (*j*), for he thought that the form and the conditions under which Governments were recognised were essentially political questions.

Dr. Suarez said he was ready to agree with the views of the majority of the Committee, provided that it decided to put aside the enquiry into the question for reasons of a political nature, but he desired the Committee to state definitely that the question was an urgent one, that it had been put aside for political reasons, and that he personally would have desired to see it investigated. He thought that politics were the worst enemy of law and that, if international relations were to be subordinated to political interests and not to sound legal principles, progress would be too slow.

The Committee deleted the question from the Report of the Drafting Sub-Committee.

It was understood that Dr. Suarez could present at the next session a detailed list of the points involved in the question.

(*k*) *Unification of Rules concerning the Exploitation of the Products of the Sea.*

Dr. Suarez, in reply to a question from M. Fromageot, said that he desired to include ni this proposal everything which concerned the resources of the sea. The proposal would therefore cover species of aquatic animals which were gradually becoming extinct owing to the fact that there was no general regulation concerning the hunting of them in the free seas. For instance, whales and seals had entirely disappeared from the northern waters of the globe, and this would soon be the case in regard to fish caught at depths of less than 200 metres. There was a very valuable precedent already in existence—the regulation of the fisheries in the northern seas. Several principles of this regulation might be extended to other seas, the States bordering on which had more than once demanded the regulation of fishing rights, especially during the Congress of Maritime Industries held at Lisbon in 1904.

M. Fromageot pointed out that the object of the Convention of 1904 was not the protection of the resources of the sea, but the policing of the manner in which those resources were exploited. There remained, for example, the question of damage caused to nets and fishing-tackle. With regard to the protection of the resources of the sea, it was possible to mention as an example the Anglo-American Agreement concerning seal-hunting in the Northern Pacific.

The advantages of police regulation in certain zones where the fishermen of various countries worked were quite considerable; but M. Fromageot feared that the question in its present form would result in confusion and that nothing useful would be achieved. The question should therefore be defined by indicating what were the resources in view and what was the hunting or the fishing which should be submitted to regulation in any specified area.

Dr. Suarez replied to M. Fromageot, with the help of various quotations, that the protection required by maritime industries was nothing else in most cases than police measures, such as the prohibition of fishing in certain places or at certain times, or by means of small nets. He added that the object of the regulation of fishing in the northern sea had not only been to establish order among fishermen but also to regulate the exploitation of the fauna of the sea, which, in view of its small depth, was almost entirely part of the continental plateau.

The Chairman thought that it would be impossible to make a general regulation covering the exploitation of all kinds of resources of all the seas of the globe. Nevertheless, it was obviously to the general interest to prevent too hasty and excessive an exploitation of these resources. He proposed that Dr. Suarez should submit at the next session a detailed study together with definite proposals, and reminded the Committee that Dr. Suarez had alluded in his list to a congress of experts on maritime hunting and fishing.

Mr. Brierly expressed much sympathy with the proposal of Dr. Suarez. Every member of the Committee would view with horror the destruction of these animals. The subject was,

however, a very difficult one for a legal committee to examine. He thought it would rather be a matter for technical experts in fishing and hunting of the whales. He doubted, therefore, whether the Committee could accomplish much in this field.

Professor DE VISSCHER supported the Chairman's proposal.

Dr. SUAREZ reminded the Committee that he was proposing that experts should take part in the discussion, in view of the fact that jurists were not generally familiar with these questions, but he thought that the duty of jurists, whether assisted by experts or not, was to work for the success of the great principle of international regulation of free fishing. Otherwise, Dr. Suarez accepted the Chairman's proposal.

This proposal was adopted.

II. LAW OF WAR

The CHAIRMAN reminded the Committee that this category of questions had been provisionally put aside. They had merely been adjourned, however, and this adjournment in no way prejudged the future attitude of the Committee, when the time came that the various questions covered by this category should be examined.

Private (and Penal) International Law.

(a) *Conflicts of Law in regard to Obligations arising out of Contract.*

Professor DE VISSCHER pointed out the vastness of this subject. To determine the proper law in regard to contractual obligations raised two distinct questions. First, the Committee would have to discover the law interpreting the desires of the parties, and subsequently the positive law. He was doubtful whether the Committee had the time at its disposal to undertake so considerable an investigation before the next session. Further, certain questions had been regulated by means of conventions. Thus, the Convention of 1905 at The Hague with regard to the pecuniary consequences of marriage had settled a question of interpretation of the desires of the two parties by stating that, if no stipulations were contained in the marriage contract, the marriage regime was fixed by the national law of the husband. Generally speaking, all these questions concerning the determination of the proper law were very complicated whether it was a question of interpretation or prohibition. He wondered whether the Committee ought not to limit its study to the latter aspect of the question.

Dr. LODER thought that this question entered into the field of international conferences. In this connection, he thought it indispensable that the Committee should bring it to the attention of the Netherlands Government as a question especially worthy of examination by the annual Hague Conferences.

The CHAIRMAN recalled the fact that the Committee had stated that the reservation contained in the resolution of the Assembly applied only to initiatives which had already been undertaken. It was possible and certainly desirable that the Netherlands Government should continue its praiseworthy and fruitful efforts in this field. The Committee, however, could not refuse to consider the question. It was the duty of the Council to appeal to the Netherlands Government if it so desired. The Chairman thought it necessary that the Committee should keep strictly to the terms of its mandate and continue to investigate the question, reserving the right, when the time came, to recommend the Council to appeal to the Netherlands Government.

Mr. WICKERSHAM said that conflicts of law had been the subject of two years' close study on the part of the American Law Institute, which had employed ten or twelve scholars working continuously with the object of reducing to order the present chaos. It was perhaps the most disputed subject in all private law, and it had been proved very difficult to get these scholars to agree on the general principles. After two years' hard work, only three pamphlets of some 200 pages each, and only dealing with the fringe of the subject, had been published. In view of this fact, surely the Committee could find other subjects less vast in extent, and less controversial, to examine? It should rely on the permanent institutions of international law to investigate conflicts of laws. The Committee had already adopted a large number of subjects suitable for international treatment, and he was very doubtful if this particular question could be added to them.

The CHAIRMAN replied that the Committee would be ignoring the terms of its mandate and would risk creating the gravest misunderstanding for the future if it excluded private international law as a whole.

Professor DIENA (Vice-Chairman), thought that it would be much more advisable to postpone the study of any questions of private international law until the next session.

Mr. WICKERSHAM said that, by its mandate, the Committee's duty was to draw up a provisional list of those subjects which it was desirable and realisable to codify. It had undertaken a study of a certain number of subjects, and he thought it unnecessary to add more. He therefore supported the proposal of Professor Diena.

Dr. LODER associated himself with the proposal for a postponement. The Hague Conference would, in the meantime, probably take up the study of this subject. If not, the Committee would, of course, be free to resume its consideration at the next session.

The CHAIRMAN said he would like to repeat that he very highly appreciated the collaboration of the Netherlands Government. For this reason, he had declared himself ready to recommend

the Council to entrust this Government with a part of the work of organising the conferences. The Committee, however, would be failing to carry out the instructions which it had received if it neglected to deal with a question because a particular Government might later take the initiative to regulate that question. On the contrary, the more successful the conference organised by the Netherlands Government the more useful it would be for the Committee to study questions of private international law, so that it might be in a position at an appropriate time to make recommendations to the Council in order that the Netherlands Government might act in full agreement with the League of Nations. Personally, he would be happy to see some of the questions of private international law retained on the present list of subjects.

Professor DIENA (Vice-Chairman) pointed out that one of the six questions concerned the competence of States in matters of crime, concerning an offence committed outside their territory. This did not exactly concern private international law. The Committee might retain it, therefore, and immediately investigate it.

M. FROMAGEOT thought that the Committee ought simply to adjourn all these questions of private international law without examining them. He reminded the Committee that the Conferences at The Hague had been carried on now for thirty years. This was an old practice which should be respected. In adjourning to its next session the examination of these questions, the Committee would simply postpone them owing to their special importance, and would in no way prejudice any future examination. There was a further argument in favour of adjourning these questions. Were they sufficiently ripe to be included in international conventions? In France, at any rate, the tendency was to regulate them by means of bilateral conventions.

Dr. DE MAGALHAES supported the proposal of Professor Diena, and proposed that point (*f*) also should be immediately investigated. This point concerned the legal recognition and the nationality of commercial bodies, associations and foreign foundations. These questions presented an ever-increasing interest.

The CHAIRMAN said that, for his part, he would also propose to retain point (*d*) concerning regulation of the status of international associations.

Professor BRIERLY hoped the Committee would not go further into the question of private international law, since a satisfactory compromise had now been reached. It was a very complicated subject, and he associated himself with the remarks made by Mr. Wickersham. The sub-committees, which had already a large amount of work to do, should not be overburdened.

He would much prefer to see the question adjourned. Paragraph (*e*), which had been accepted by the Committee, was closely bound up with extradition. It was, in his view, most desirable not to begin to examine such a vast subject as private international law, and to take up only one or two branches of it appeared to be unsystematic.

M. MATSUDA thought that the Committee had confused two methods of work. It had adopted questions of international law in times of peace, and had adjourned the investigation of the laws of war. At the moment, it was considering private international law.

He thought that the best procedure would now be provisionally to adjourn all questions coming under this heading, for they would give rise to considerable and complex conflicts of law, and, further, they were already on the agenda of the Hague Conferences. Public opinion would perfectly well understand the reason for this adjournment, which arose from the fact that the Committee was already burdened with a considerable task in regard to the public international law of peace.

The CHAIRMAN proposed to amend as follows the proposal of Professor Diena. The Committee might state that, in addition to the list drawn up at this session, the Drafting Sub-Committee has submitted to it the following questions connected with private international law (*a*), (*b*), (*c*), etc. The Committee, however, thinking that the task which it has undertaken for accomplishment before the next session is already considerable merely adjourns the investigation of these questions without in any way taking a final decision on their settlement. They will not therefore figure in the report except as a reminder.

Professor DIENA (Vice-Chairman) and Professor DE VISSCHER accepted this proposal.

M. FROMAGEOT thought it preferable not to enumerate special points of private international law. Personally, he had very serious doubts concerning some of them.

Mr. WICKERSHAM entirely agreed with M. Fromageot. It would be most regrettable to publish a list which the Drafting Sub-Committee had not yet had time to draw up with all the care desirable. It was preferable to state that the Committee, since it had found it had too much work to do, had merely adjourned to the next session all questions of private international law.

M. FROMAGEOT, taking up a proposal which the Secretary had just submitted to him, suggested that a sub-committee should be appointed to enquire what questions of private international law could usefully be discussed by the Committee at its next session.

The CHAIRMAN thought it indispensable to add that the Committee adhered to the point of view adopted at a preceding meeting—namely, that international private law was within its competence with such exceptions as might result from any initiative already taken by particular Governments. He thought that the last proposal of M. Fromageot would encounter the same objection as had been raised against the maintenance of the questions on the list—namely, the very considerable work which had to be accomplished before the next session in the field of public international law.

M. FROMAGEOT said he had made the proposal in order to reach a compromise. He, however, personally preferred the adjournment and nothing more.

The CHAIRMAN asked Professor de Visscher to revise the list of subjects connected with private international law.

Professor DE VISSCHER agreed.

The proposal of M. Fromageot was adopted.

NINTH MEETING

Held on April 8th, 1925, at 10 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members who had attended the preceding meeting.

Secretary : Dr. VAN HAMEL.

17. List of Subjects for Study adopted by the Committee on April 6th and 7th, 1925 (Document C.P.D.I. 15).

The CHAIRMAN opened the discussion on this document.

Preamble.

Dr. MATSUDA pointed out that the expression "déterminer d'une façon définitive les sujets qui pourraient être *recommandés aux Gouvernements et aux associations*" was incorrect, as the Committee's work had not yet reached the stage at which it could make recommendations to the Governments. For the present, it was merely a question of communicating to them a list of subjects.

The CHAIRMAN agreed. The Committee would only make a recommendation to the Council, and, before doing so, the list would be communicated to the Governments and their replies would be studied.

Professor DE VISSCHER pointed out, in addition, that the phraseology of the Preamble appeared to place Governments and associations on the same footing.

The CHAIRMAN agreed. The Council resolution simply mentioned a communication to Governments. He suggested that this part of the Preamble should be modified as follows :" . . . les sujets qui pourraient être communiqués aux gouvernements".

The Committee adopted the Preamble with this modification.

INTERNATIONAL PUBLIC LAW.

1. *The Law of Peace.*

Paragraph (a) : *Nationality.*

This paragraph was adopted in the following form :

> "The Committee appoints a Sub-Committee to examine :
>
> "(1) Whether there are problems arising out of the conflict of laws regarding nationality the solution of which by means of conventions could be envisaged without encountering political obstacles;
>
> "(2) If so, what these problems are and what solutions should be given to them."

Paragraph (b) : *Territorial Waters.*

After an exchange of views between the members of the Committee, *this paragraph was adopted in the following form :*

> "The Committee appoints a Sub-Committee to examine whether there are problems connected with the law of the territorial sea, considered in its various aspects, which might find their solution by way of conventions and, if so, what these problems are and what solutions should be given to them. In particular, the Sub-Committee will enquire into the rights of jurisdiction possessed by a State over foreign commercial ships within its territorial waters or in its ports."

Paragraph (c) : *Diplomatic Privileges and Immunities.*

Dr. DE MAGALHAES proposed to add at the end of the paragraph the words :" . . . et quelles pourraient être les dispositions à recommander sur ce sujet".

The CHAIRMAN agreed that they had not merely to reply "yes" or "no" to the question raised, but should, above all, state the reason for their reply.

M. FROMAGEOT pointed out that, as agreed, the Sub-Committee which would be instructed to examine the question raised in this paragraph would have to give special attention to the following points : What persons are entitled to immunities and what are such immunities?

This paragraph (c) *was adopted in the following form :*

> "The Committee appoints a Sub-Committee to examine what are the questions concerning diplomatic privileges and immunities which would be suitable for regulation by way of conventions and what provisions on this subject could be recommended."

Paragraph (d) : *Immunities of Government vessels.*
Adopted without modification.

Paragraph (e) : *Extradition.*
Adopted without modification.

Paragraph (f) : *Responsibility of States.*
Adopted without modification.

Professor DIENA (Vice-Chairman) pointed out that, when the vote had previously been taken on the second part of this paragraph, he had abstained from voting.

Paragraph (g) : *Conclusion of Treaties.*

Dr. DE MAGALHAES asked whether it would not be better to omit the words "à recommander", as it was not the Committee's task to submit recommendations or opinions, but merely to prepare a codification.

The CHAIRMAN explained that in this respect the question was not one of establishing obligations but only of putting at the disposal of interested parties rules by which they would profit if they so desired.

Professor DIENA (Vice-Chairman) added that States would be free to adopt the proposed regulation or not as they chose. That was the only arrangement possible, as there existed no rigid rules of procedure in international law.

Dr. DE MAGALHAES withdrew his proposal. He observed, however, that the existing text of paragraph (g) seemed to imply a doubt as to whether the proposed regulation were possible. He suggested that they should add the words ". . . et, dans l'affirmative, quelles pourraient êtres ces règles".

Paragraph (g) *was adopted* in the following form :

> "The Committee appoints a Sub-Committee to enquire into the possibility of formulating rules to be recommended for the procedure of international conferences, and the conclusion and drafting of treaties, and as to what such rules should be".

Paragraph (h) : *Suppression of Piracy.*
Adopted in the following form :

> "The Committee appoints a Sub-Committee to examine whether, and to what extent, it would be possible to establish, by an international convention, appropriate provisions to secure the suppression of piracy."

Paragraph (i) : *Prescription.*
Adopted in the following form :

> "The Committee appoints a Sub-Committee to examine whether, and to what extent, it would be possible to draw up treaty provisions concerning the application in international law of the conception of prescription, whether as establishing or as barring rights, and what such provisions should be."

Paragraph (j) : *Exploitation of the Products of the Sea.*
Adopted without modification.

Paragraph (k) : *Offences committed outside the Territory of a State.*
Adopted without modification.

2. Law of War (deferred for later consideration).

The CHAIRMAN explained that the meaning of the decision to defer consideration of questions of the laws of war had been made clear at the last meeting. The decision to defer consideration was not to be taken as in any way prejudging the question as to the extent to which the Committee ought to consider the laws of war.

Dr. GUERRERO, without wishing to reopen the question, declared that he nevertheless desired to remain faithful to the conceptions which he had enunciated, and that if this part of the report were put to the vote, he would wish to abstain.

The CHAIRMAN replied that he shared Dr. Guerrero's views, namely, that it was impossible for the Committee to refrain from dealing with this question as a whole. He felt the Committee should consider the question from the following point of view only : Was the solution of this question both desirable and realisable? In point of fact, the decision which the Committee had taken on the preceding day left untouched the question of knowing to what extent it ought to deal with the laws of war.

Dr. GUERRERO agreed with the Chairman's statements.

M. FROMAGEOT said he thought that, if the resolutions of the Committee were to be published, they should avoid any formula which might create a false impression. In order to meet Dr. Guerrero's wishes, he suggested that they should employ the expression "renvoyé à un examen ultérieur".

Dr. MASTNY reminded the Committee that the question of neutrality had also been raised.

M. FROMAGEOT said he thought it was not correct to establish a distinction between the law in peace-time and the law of war. By so doing, a special code of law for war appeared to be established, whereas there was only one international code of law, which was the law of nations. When war occurred, it was subject to special rules, but the law of nations continued to be fully binding on all non-combatants.

Dr. DE MAGALHAES proposed that the two titles "LAW OF PEACE" and "LAW OF WAR" should be omitted.

The CHAIRMAN supported this suggestion, and proposed that Chapter II—"THE LAW OF WAR (*deferred for later consideration*)"—should be replaced by the words "The various problems connected with war and neutrality are adjourned for consideration at a later date".

This was agreed to.

PRIVATE (AND PENAL) INTERNATIONAL LAW.

Professor DIENA (Vice-Chairman) proposed that the words "and penal" should be omitted.

The CHAIRMAN suggested that the whole heading should be omitted.

Dr. DE MAGALHAES and Professor DIENA (Vice-Chairman) said they thought that in that case they should also omit the preceding heading "PUBLIC INTERNATIONAL LAW".

M. FROMAGEOT agreed that it would be better for them to avoid any appearance of implying that there existed a private international law as distinct from general international law.

Professor DIENA (Vice-Chairman) and Professor DE VISSCHER replied that this distinction, if not entirely juridical, was in conformity with usage.

The Committee decided that the two headings "PUBLIC INTERNATIONAL LAW" *and* "PRIVATE INTERNATIONAL LAW" *should be retained.*

The CHAIRMAN suggested that they should add, in the paragraph under discussion, the words "en s'inspirant surtout du rapport présenté par le Sous-Comité de rédaction".

Replying to Mr. WICKERSHAM, the CHAIRMAN stated that this addition would not in any way restrict the freedom of action of the Sub-Committee mentioned in this paragraph.

In reply to an observation of M. FROMAGEOT, Professor DE VISSCHER explained that the Drafting Sub-Committee had not, strictly speaking, submitted a report, but had simply set out a number of points suggested by the various members of the Committee.

The Sub-Committee in question would, he thought, have to define the form, and particularly the scope, of the points referred to the day before.

The paragraph in question was adopted without modification.

18. Nomination of the Sub-Committees entrusted with the Duty of submitting Reports on the Questions contained in the List.

On the CHAIRMAN's proposal, the Committee *decided that the various Sub-Committees should be composed as follows :*

(a) *Nationality :*

Dr. DE MAGALHAES,
Dr. RUNDSTEIN,
Professor SCHÜCKING.

(b) *Territorial Waters :*

Dr. DE MAGALHAES,
Professor SCHÜCKING,
Mr. WICKERSHAM.

(c) *Diplomatic Privileges and Immunities.*

Professor DIENA,
Dr. MASTNY.

(d) *Immunity of Government Vessels :*

Professor BRIERLY,
Dr. DE MAGALHAES.

(e) *Extradition :*

Professor BRIERLY,
Professor DE VISSCHER.

(f) *Responsibility of a State :*

Dr. GUERRERO,
Professor DE VISSCHER,
Dr. WANG-CHUNG-HUI.

(g) *Conclusion of Treaties :*

Dr. MASTNY,
Dr. RUNDSTEIN.

(The CHAIRMAN suggested that M. Fromageot might kindly place himself at the disposal of the two members of this Sub-Committee, to collaborate with them if necessary.)

(h) *Piracy :*

Dr. MATSUDA,
Dr. WANG-CHUNG-HUI.

(i) *Prescription :*

Professor DE VISSCHER.

Dr. GUERRERO suggested that they might perhaps obtain more positive results by entrusting the consideration of each of these various points to a single jurist.

The CHAIRMAN replied that such a procedure would result in the Committee being deprived of the benefit of a certain amount of special knowledge. As a matter of fact, in each Sub-Committee it would be the Rapporteur who would bear the brunt of the work, while maintaining as close a contact as possible with his colleagues. It would be desirable for each Sub-Committee to nominate its Rapporteur before the members of the Committee left Geneva.

(j) *Exploitation of the Products of the Sea :*

Dr. SUAREZ.

(k) *Offences committed outside the Territory of a State :*

Professor BRIERLY,
Professor DE VISSCHER.

Sub-Committee to draw up the List of Subjects of Private International Law :

Professor BRIERLY,
Professor DE VISSCHER.

19. Date of the next Session.

The CHAIRMAN pointed out that there had been some question of convening the next session in the middle of November. He understood that it would suit certain members better if they could meet at the beginning of December.

Professor BRIERLY suggested December 6th or 7th.

Professor DE VISSCHER supported this proposal.

Dr. VAN HAMEL (Director of the Legal Section, Secretary of the Committee) pointed out that the Council would meet in the first week of December. That would not make it absolutely impossible for the Committee to sit, but during a session of such importance as that of the Council all the departments of the Secretariat were extremely busy.

The CHAIRMAN said that in principle the session would be fixed for a date near the end of the year. The final date would be fixed by him after consulting the members of the Committee and the Secretariat.

20. Reports of the Sub-Committees : Time within which these Reports must be submitted.

The CHAIRMAN pointed out that, as the Committee was not to meet until the beginning of December, it would be early enough if the reports of the Sub-Committees which had just been appointed were handed in by October 15th. These reports should be sent direct to the Secretariat.

In reply to M. GUERRERO, the CHAIRMAN added that a copy of all the reports would be sent immediately to each member of the Committee.

21. Nature of the Reports of the Sub-Committees.

The CHAIRMAN pointed out that the reports need not necessarily be very long, although reasons should be fully stated. The Rapporteur should enter sufficiently into the details of the

questions on the list to be sent to Governments, in order that the latter, without having to carry out any lengthy enquiry, might decide, with full knowledge of the facts, whether they considered the solution of any particular question desirable and possible. Generally speaking, each item in the list should correspond to an article of the proposed Convention. However, it was not a question of preparing at once a draft Convention, but rather of propounding a number of questions.

Professor DIENA (Vice-Chairman) asked whether preliminary draft Conventions could be attached to the reports.

The CHAIRMAN replied that the different Rapporteurs would proceed in this respect as they thought fit. For his own part, he had in view a kind of detailed questionnaire, similar to those which furnished the basis for the work of the Third and Fourth Conferences on Private International Law, and for the reports of the committees and sub-committees of the Second Peace Conference in 1907. Doubtless, the reports could be followed by preliminary drafts. At the same time, they were not called upon to present solutions, but to propose questions for the consideration of the Governments.

Dr. LODER recalled the fact that the Council had contemplated the submission to it by the Committee of two reports : (1) a list, supported by reasons, which might consist of a detailed questionnaire, and (2) a final report drawn up after the replies had been received from the Governments. This final report appeared to be the right place for the preliminary draft agreements.

M. FROMAGEOT thought it essential that the Rapporteurs should decide, in as much detail as possible, in the case of each question, the points with regard to which there was an established custom and those concerning which there was a difference of opinion. This would be the method best suited to further the Committee's work. It would be going too fast to submit the provisions of a draft Convention at this stage of the work.

The CHAIRMAN agreed that it was most expedient to separate the questions regarding which there was general agreement from those which called for amendments, further elucidation, etc. The most important point was that the reports, whether presented in the form of a questionnaire or otherwise, should go into enough detail to allow those concerned to grasp the exact scope of the regulations to be laid down. Even if a report were presented as a draft agreement, it ought to show quite clearly what constituted an innovation, and what was only strict codification in the Anglo-Saxon sense.

Professor DIENA (Vice-Chairman) was of opinion that, if the Rapporteurs were clear as to the solution to be adopted, they need not confine themselves to drafting a questionnaire, but might express their opinion in the form of a preliminary draft.

The CHAIRMAN concluded that it was not desirable to bind the Rapporteurs and Sub-Committees in this matter. The different suggestions which had just been put forward would be recorded in the minutes of the present meeting.

22. Submission of Fresh Questions.

The CHAIRMAN recalled what he had said before, namely, that it would be impossible to prevent a member of the Committee from putting forward, with the necessary detail, questions other than those figuring in the list. The Committee had determined that only the questions decided upon by itself during that session would be submitted for the consideration of special sub-committees, but each member was free to discuss any new question. As the Committee would no doubt receive fresh proposals from the associations consulted, the members of the Committee must also be granted the opportunity to put forward fresh questions.

The Committee agreed.

23. Explanations intended for the Associations consulted.

The CHAIRMAN recalled the fact that it had been decided to give to the associations consulted explanations as to the method of work adopted by the Committee. On this point the Committee could refer to Dr. van Hamel, Director of the Legal Section of the Secretariat, who would draft the necessary note, subject, if the Committee decided, to the approval of the Chairman.

This was decided.

24. Appointment of the Rapporteurs of the Sub-Committees.

At the suggestion of Dr. GUERRERO, *it was decided* that, before leaving Geneva, each Sub-Committee should appoint its Rapporteur, and that these appointments would be communicated by the Secretariat to all the members of the Committee. (Annex to C. P. D. I. 15 (1).)

25. Minutes.

The CHAIRMAN invited his colleagues to forward to the Secretariat within a fortnight any corrections they desired to make in the minutes of the present session.

26. Publication of the Provisional List (C.P.D.I. 15 (1).)

Dr. WANG-CHUNG-HUI asked whether the provisional list adopted by the Committee was a secret document or whether it could be made public.

The CHAIRMAN replied that it was not a confidential document, since it was to be communicated to the associations. Accordingly, the Secretariat was authorised to communicate it to the Press, together with the names of the members of the different Sub-Committees.

The Committee agreed.

27. Closing of the Session.

Professor DIENA (Vice-Chairman) was certain that he was interpreting the feelings of his colleagues when he expressed to the Chairman his admiration of the energy and devotion with which he had performed his duties, and his thanks for the firm but tactful way in which he had presided over the discussions. Professor Diena also thanked him for having given the members of the Committee the opportunity, at a private gathering, of getting to know and appreciate one another better. Finally, on his personal behalf, he paid a tribute to the Secretary-General of the League of Nations, and thanked Dr. van Hamel, Director of the Legal Section of the Secretariat, the interpreters, and the various services of the Secretariat which had lent the Committee their assistance.

The CHAIRMAN thanked the Vice-Chairman for his very kind words, with which the Committee had been so good as to associate itself. In his capacity as Chairman, he desired to record at the end of this, the first session, the fact that the Committee had accomplished much good and useful work, and had laid solid foundations for the work of the future. He was convinced that the happy results of this session were due to the activity, knowledge and high character of each of the members of the Committee. The Chairman's task had thus been made easy and agreeable. He was certain that the future would justify the hopes inspired by the work of this first session. On behalf of the whole Committee, he desired to associate himself with the thanks expressed to the Secretary-General, to Dr. van Hamel and to the various services of the Secretariat, by whose help the Committee had been able to make such satisfactory progress in its work. Finally, speaking in his personal capacity, he thanked his colleagues for their kindness and expressed the hope that, during the time that would elapse before the next session, the members of the Committee would maintain their good relations, so that they would meet again in December in the same spirit of cordial collaboration.

The Chairman then declared the first session of the Committec closed.

ANNEX

[*Translation.*] C. P. D. I. 15 (1) (definitive text)[1]

LIST OF SUBJECTS FOR STUDY

Adopted by the Committee on April 6th and 8th, 1925.

The Committee has drawn up the following list of subjects on which reports are to be presented to it at its next session. It is to be understood that the Committee, in indicating these subjects, has not had the intention of finally determining the subjects which are to be placed before the Governments. The Committee has not at present gone beyond a preliminary examination of the fields to be investigated with a view to later elaboration of detailed proposals.

Public International Law.

(*a*) The Committee appoints a Sub-Committee to enquire :

(1) Whether there are problems arising out of the conflict of laws regarding nationality the solution of which by way of conventions could be envisaged without encountering political obstacles;

(2) If so, what these problems are and what solution should be given to them.

(*b*) The Committee appoints a Sub-Committee to examine whether there are problems connected with the law of the territorial sea, considered in its various aspects, which might find their solution by way of conventions and, if so, what these problems are and what solutions should be given to them. In particular, the Sub-Committee will enquire into the rights of jurisdiction of a State over foreign commercial ships within its territorial waters or in its ports.

(*c*) The Committee appoints a Sub-Committee to examine what are the questions concerning diplomatic privileges and immunities which would be suitable for regulation by way of conventions and what provisions on this subject could be recommended.

(*d*) The Committee appoints a Sub-Committee to enquire into the legal status of Government ships employed in commerce with a view to the solution by way of conventions of the problems raised thereby.

(*e*) The Committee appoints a Sub-Committee to examine whether there are problems connected with extradition which it would be desirable to regulate by way of general conventions and, if so, what these problems are and what solutions should be given to them.

(*f*) The Committee appoints a Sub-Committee to examine :

(1) Whether, and in what cases, a State may be liable for injury caused on its territory to the person or property of foreigners;

(2) Whether and, if so, in what terms it would be possible to contemplate the conclusion of an international convention providing for the ascertainment of the facts which may involve liability on the part of a State, and forbidding in such cases recourse to measures of coercion before the means of pacific settlement have been exhausted.

(*g*) The Committee appoints a Sub-Committee to examine the possibility of formulating rules to be recommended for the procedure of international conferences, and the conclusion and drafting of treaties, and what such rules should be.

(*h*) The Committee appoints a Sub-Committee to examine whether, and to what extent, it would be possible to establish, by an international convention, appropriate provisions to secure the suppression of piracy.

(*i*) The Committee appoints a Sub-Committee to examine whether, and to what extent, it would be possible to draw up treaty provisions concerning the application in international law of the conception of prescription, whether as establishing or as barring rights, and what such provisions should be.

(*j*) The Committee appoints a Sub-Committee to enquire with reference, *inter alia*, to the treaties dealing with the subject, whether it is possible to establish, by way of international agreement, rules regarding the exploitation of the products of the sea.

(*k*) The Committee appoints a Sub-Committee to examine whether it is possible to lay down, by way of conventions, principles governing the criminal competence of States in regard to offences committed outside their territories and, if so, what these principles should be.

The various problems connected with war and neutrality are adjourned for consideration at a later date.

Examination of the problems which fall within the field of private international law is adjourned to the next session of the Committee. In the interval a Sub-Committee is appointed to draw up a list of such problems for discussion by the Committee.

Appendix to C.P.D.I.15 (1)

SUB-COMMITTEES APPOINTED ON APRIL 8th, 1925, TO REPORT TO THE COMMITTEE UPON THE SUBJECTS SELECTED FOR EXAMINATION

Sub-Committee for Question (a) :

M. RUNDSTEIN (Rapporteur),
M. DE MAGALHAES,
Professor SCHÜCKING.

Sub-Committee for Question (b) :

M. SCHÜCKING (Rapporteur),
M. DE MAGALHAES,
Mr. WICKERSHAM.

Sub-Committee for Question (c) :

M. DIENA (Rapporteur),
M. MASTNY.

Sub-Committee for Question (d) :

M. DE MAGALHAES (Rapporteur),
Mr. BRIERLY.

Sub-Committee for Question (e) :

Mr. BRIERLY (Rapporteur),
M. DE VISSCHER.

Sub-Committee for Question (f) :

M. GUERRERO (Rapporteur),
M. DE VISSCHER,
M. WANG-CHUNG-HUI.

Sub-Committee for Question (g) :

M. MASTNY (Rapporteur),
M. RUNDSTEIN.

Sub-Committee for Question (h) :

M. MATSUDA (Rapporteur),
M. WANG-CHUNG-HUI.

Sub-Committee for Question (i) :

M. DE VISSCHER (sole member).

Sub-Committee for Question (j) :

M. SUAREZ (sole member).

Sub-Committee for Question (k) :

Mr. BRIERLY (Rapporteur),
M. DE VISSCHER.

Sub-Committee to Draw up the List of Subjects of Private International Law :

Mr. BRIERLY (Rapporteur),
M. DE VISSCHER.

Confidentiel.

[*A distribuer seulement aux membres du Comité d'experts*].

C.P.D.I./2me Session/P.V.

SOCIÉTÉ DES NATIONS

COMITÉ D'EXPERTS

POUR LA

Codification progressive du Droit international

PROCÈS-VERBAUX

DE LA

DEUXIÈME SESSION

Tenue à Genève

du mardi 12 au vendredi 29 janvier 1926.

PROCÈS-VERBAUX DE LA DEUXIÈME SESSION

PREMIÈRE SÉANCE (PUBLIQUE)

Tenue à Genève, le mardi 12 janvier 1926, à 11 heures.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres du Comité à l'exception de MM. Botella, Barbosa de Magalhães, Mastny, Matsuda, sir Muhammad Rafique, MM. De Visscher et Wang-Chung-Hui.

Secrétariat : Le Dr van Hamel.
M. McKinnon Wood.

28. Ouverture de la session.

Le Président donne lecture du discours suivant :

« Messieurs et très honorés confrères, nous voici réunis de nouveau, en vue de continuer les travaux si heureusement commencés l'année dernière ! Malheureusement, nous avons à regretter l'absence de quelques collègues retenus ailleurs par des raisons impérieuses. C'est le cas de MM. Botella, Muhammad Rafique et de Visscher. A ce dernier, qui est empêché par les suites persistantes d'une maladie sérieuse, nous adressons nos vœux sincères pour son rétablissement complet et prochain. Un de ces jours, nous espérons avoir le plaisir de saluer ici d'autres collègues auxquels il a été impossible d'assister à cette première séance.

« Vers la fin de notre session précédente, nous avons institué douze sous-commissions chargées de faire une étude approfondie de certaines matières qui avaient fixé en premier lieu notre attention. Aujourd'hui, nous pouvons nous féliciter d'être en possession de presque tous les rapports attendus. C'est une œuvre vraiment admirable qu'ont su accomplir nos sous-commissions. Les questions, même les plus difficiles, se trouvent élucidées grâce à leur savoir et à leur dévouement. Pour qui aurait caché, au fond de son esprit, quelques doutes concernant la possibilité, dans un si court espace de temps, de mener à bonne fin tous les travaux entrepris, le résultat magnifique des efforts des sous-commissions est on ne peut plus encourageant.

« Sans aucune exception, les rapports ont mis en lumière bon nombre de questions importantes qui se prêtent à une réglementation internationale, et qui la sollicitent même. Nous savons que, d'après les termes du mandat à nous donné, nous avons à attendre, avant de faire nos propositions finales, l'avis des gouvernements, à l'appréciation desquels nous aurons soumis nos conclusions provisoires. Pour le présent, il nous faut donc nous borner à dire que nous paraissons nous trouver sur le bon chemin et que nous pouvons raisonnablement nous attendre à faire des propositions qui ne seront pas écartées par la résistance des gouvernements.

« On se rappelle qu'à la session précédente, notre Comité a réservé les questions relatives au droit de la guerre et de la neutralité, ainsi que les problèmes appartenant au droit international privé. La réserve ainsi faite n'a aucunement eu le caractère d'une répudiation définitive. La question de savoir dans quelle mesure il faudra que nous nous occupions des matières indiquées reste ouverte. Pour ce qui concerne le domaine du droit international privé, nous avons expressément prévu une solution à donner au cours de cette session même. Nous avons institué une sous-commission chargée de dresser une liste des questions de droit international privé à proposer aux délibérations de notre Comité. Cette liste, Messieurs, vous l'avez sous les yeux.

« Les onze autres sous-commissions ont eu à s'occuper de problèmes touchant, mais nullement épuisant, les matières importantes du droit des gens dont voici, d'après la teneur de l'ordre du jour qui vient d'être distribué, la courte et sommaire indication : conflits des lois sur la nationalité ; droit de la mer territoriale ; privilèges et immunités diplomatiques ; statut juridique des navires d'Etat affectés à des opérations de commerce ; extradition ; responsabilité d'un Etat en raison de dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers ; piraterie ; richesses de la mer ; compétence criminelle des Etats à raison d'infractions commises en dehors de leur territoire ; procédure des conférences internationales ; application en droit des gens de la notion de la prescription.

« Je n'ai pas besoin de rappeler qu'il ne peut nullement s'agir de légiférer d'une manière tant soit peu complète sur toutes ces matières, dont la plupart présentent des aspects beaucoup trop compliqués et délicats, surtout au point de vue politique. En effet, notre Comité a pris soin de proclamer, dès l'institution des sous-commissions, qu'il n'a fait qu'indiquer les domaines à explorer en vue de propositions détaillées qui seraient élaborées plus tard. En outre, plusieurs des questions confiées à l'examen des sous-commissions ont été formulées avec des réserves et des restrictions spéciales.

S. D. N. 150. 10/26. Imp. d'Ambilly.

« Tout de même, comme je viens de le dire, nous avons devant nous un vaste champ d'activité, préparé par les efforts admirables des sous-commissions. Nous profiterons des résultats de ces efforts en vue d'arriver à nous concerter, pour le fond et pour la forme, sur des recommandations à soumettre aux gouvernements. En labourant le champ qui s'ouvre à nous, nous nous inspirerons toujours, j'en suis bien sûr, des idées directrices qui ont trouvé, à la session précédente, l'approbation unanime, ainsi que du vrai esprit international qui a fait de notre collaboration un plaisir autant que l'accomplissement d'un devoir. Sur le sens du haut mandat dont nous avons été honorés, il n'existe pas de divergences.

« A côté de ce mandat fondamental, qui embrasse le droit international public, premier objet de nos travaux, et le droit international privé, dont, d'après ce qu'il paraît, nous nous occuperons prochainement, nous sommes saisis d'une tâche spéciale. On nous a demandé notre avis sur les modalités de l'institution du grand organe pour l'unification des lois nationales en matière de droit privé dont le Gouvernement italien s'est généreusement empressé de faire don à l'ensemble des Etats civilisés. Grâce à cette demande, nous aurons à travailler pour le progrès du droit international aussi par la voie qui semble se diriger le plus immédiatement vers l'idéal rêvé par l'ancien Romain justement illustre : *Non erit alia lex Athenis, alia Romæ.*

« En terminant ces quelques mots d'introduction et de bienvenue, j'ose exprimer l'espoir que, à tous les égards, cette session égalera et même surpassera la précédente, si fructueuse et si agréable, et qu'il me sera donné de jouir, comme alors, de l'indulgence, de l'amitié et de la confiance de mes chers et très honorés confrères. »

Le professeur Diena, vice-président, remercie le président des paroles encourageantes qu'il a adressées au Comité, dont les membres, pendant l'intervalle des deux sessions, ont beaucoup travaillé, ainsi qu'en témoignent les importants rapports qui ont été distribués. Ces rapports ne représentent qu'une partie de la tâche, et c'est certainement l'œuvre la plus difficile qui reste à accomplir. Les membres du Comité s'efforceront de s'acquitter de leur tâche de leur mieux.

Le président a bien voulu rappeler que le Comité était appelé à donner son avis sur le projet d'Institut international pour l'unification du droit privé, dû à l'initiative généreuse du Gouvernement italien. Nul mieux que le président ne saurait apprécier toute l'importance et toute l'utilité d'une telle institution, car il appartient à un pays qui, au point de vue scandinave, a beaucoup fait pour l'unification du droit privé. Il convient de souligner le fait que l'institut projeté n'apportera aucune gêne aux travaux d'institutions similaires, notamment de celles qui s'occupent du droit international privé. Personnellement, le vice-président est certain que la Commission sera unanimement désireuse d'aider le nouvel institut dans l'accomplissement de la tâche considérable qui lui incombe.

Pour finir, il émet le vœu que la présente session soit marquée de résultats aussi importants et d'un esprit de compréhension aussi élevé que ce fut le cas pour la session précédente.

M. Wickersham constate que le Comité se réunit après un intervalle qui a été consacré à des travaux des plus utiles. Le Comité se trouve en présence d'un programme extrêmement étendu et pratique. Il faudra le mener à bien et rédiger un rapport précis, destiné à être soumis aux gouvernements. A la suite de ce rapport, il faut espérer qu'une conférence sera convoquée pour donner une forme conventionnelle aux questions de droit international que le Comité aura reconnues comme susceptibles d'un règlement international.

Il convient de souligner le grand intérêt que les travaux du Comité ont soulevé dans le continent américain, notamment dans les milieux juridiques. La présence de M. Suarez témoigne de l'attention avec laquelle les Etats sud-américains suivent la question ; le Comité peut également se rappeler les précieuses contributions au droit international apportées de temps à autre par d'éminents juristes de cette partie du monde.

Aux Etats-Unis et au Canada, il est fréquemment fait allusion aux travaux du Comité lors des réunions d'associations du barreau. La presse du continent américain s'est fait l'écho de l'intérêt considérable qu'ont soulevé les études actuellement entreprises. L'Amérique espère que le Comité apportera une contribution positive à la codification du droit international.

En terminant, M. Wickersham tient à insister sur le précieux concours apporté par son collègue du Salvador. Il est certain que le Comité appréciera pleinement les grands services rendus par les travaux de M. Guerrero à la cause du droit international, et il faut espérer que son collègue poursuivra la tâche qu'il a ainsi entreprise.

Le Président *déclare que la séance publique est levée et invite la Commission à siéger en séance privée.*

29. **Ordre du jour de la session.**

Le Président rappelle que l'ordre du jour provisoire est divisé en quatre rubriques :

I. Question de l'Institut pour l'unification du droit privé.
II. Rapports des sous-comités nommés à la première session.
III. Autres matières qui pourraient faire l'objet des études du Comité.
IV. Réponses des associations consultées.

I. *Question de l'Institut pour l'unification du droit privé.*

Le Président explique qu'il a fait insérer cette question en tête de l'ordre du jour dans la pensée que, pour la préparation de l'avis écrit que doit fournir le Comité, il serait utile de confier l'étude préalable de la question à un petit sous-comité, tel que lui-même aurait pu en désigner un, sans attendre la réunion plénière du Comité, c'est-à-dire un sous-comité de cinq membres. Il serait entendu que ce sous-comité se mettrait immédiatement à l'œuvre, car il semble essentiel que le Comité fournisse son avis sur la question au cours de la présente session. La création de ce sous-comité ne pourra que faciliter l'accomplissement de ce résultat. Il invite donc ses collègues à déclarer s'ils sont ou non d'avis qu'un sous-comité de cinq membres soit chargé de l'étude préalable de la question et de l'établissement d'un projet de réponse à la demande adressée au Comité.

M. Wickersham propose d'approuver la suggestion du président.

Le professeur Diena, vice-président, se permet d'insister sur la nécessité qu'il y aurait à ce que l'avis du Comité fût remis dans un délai de quelques jours, étant donné, notamment, que la proposition du Gouvernement italien remonte déjà à plusieurs mois. Il aurait pensé qu'un tel avis pouvait être donné sans délai, comme cela a été fait pour l'Institut fondé sur la proposition de la France, et cela lui semblait aller de soi, d'autant plus qu'il y a bien des points de ressemblance entre les deux institutions, bien que la matière qui fait l'objet de l'Institut pour l'unification du droit privé soit assez différente pour justifier l'existence de cet institut. Cependant, le vice-président n'élève pas d'objection contre la proposition du président, à condition qu'il ne s'ensuive pas de retard.

La proposition du président est adoptée.

Le professeur Diena, vice-président, propose de laisser au président le soin de choisir les membres du sous-comité.

Cette proposition est acceptée.

Le Président remercie ses collègues et déclare que le sous-comité sera ainsi composé : le Président, le professeur Diena, le Dr Guerrero, le Dr Loder, le Dr Rundstein.

II. *Rapports des Sous-Comités nommés à la première session.*

Le Président ne pense pas que le Comité doive dès maintenant arrêter une méthode très détaillée en vue de l'examen des rapports. A son avis, il faudrait se contenter, pour commencer, de quelques indications générales, puis, à la lumière de l'expérience acquise pendant la discussion, par exemple, des deux premiers rapports, le Comité appréciera s'il convient de changer de méthode ou d'adopter un ordre de procédure plus détaillé.

M. Wickersham demande si, en dehors de l'Institut ibéro-américain de droit comparé et de l'Association de droit international, d'autres organisations ont envoyé des réponses à la demande de suggestions faite par le Comité. Dans l'affirmative, il espère que ces autres communications seront distribuées.

Le Dr van Hamel déclare qu'il n'est pas parvenu au Secrétariat de communication ou de proposition en dehors des deux documents mentionnés.

Le Président présente une observation générale concernant les rapports distribués. D'après le mandat assigné au Comité, celui-ci doit simplement dresser une liste des questions qui seront recommandées aux gouvernements comme étant susceptibles de faire l'objet de législations internationales au moyen de conférences futures. D'autre part, lors de la première session, le Comité avait convenu que ces questions devaient être indiquées de façon assez détaillée ; or, il constate avec satisfaction que les rapporteurs se sont conformés à l'avis ainsi exprimé par le Comité. Il s'agit actuellement, non pas de se prononcer sur telle ou telle solution d'un problème de législation internationale, mais de décider quels sont ceux de ces problèmes qu'il convient de recommander à l'attention des gouvernements. Si un rapport fait ressortir que certaines questions spéciales se prêtent à une législation internationale, les suggestions ainsi présentées peuvent être discutées à divers points de vue : le Comité peut vouloir y ajouter d'autres problèmes spéciaux, ou retirer certaines questions spéciales de la liste établie par le rapporteur, comme risquant de donner lieu à de grosses difficultés politiques ; le Comité peut encore vouloir formuler autrement la teneur d'une question donnée.

Il semble qu'en général et sauf certaines exceptions, il serait préférable d'aller des problèmes spéciaux aux problèmes généraux. En d'autres termes, en prenant pour guide le contenu des rapports, le Comité examinerait, à propos de chaque point spécial, s'il se prête à une réglementation internationale ; après un tel examen, s'il apparaissait qu'il ne reste rien ou presque rien des problèmes spéciaux recommandés par le rapport, la rubrique plus générale serait écartée ; au contraire, lorsqu'il subsistera un certain nombre de problèmes spéciaux à la suite de cet examen, le Comité examinera si ces problèmes sont d'une importance et d'une ampleur suffisantes pour justifier une réglementation internationale, alors que l'on n'est pas en état d'embrasser une matière plus étendue.

En résumé, le président propose, à titre de méthode provisoire pour la discussion des rapports des sous-comités, d'ouvrir éventuellement, sur la demande d'un membre du Comité, une discussion générale ; le Comité prendrait ensuite un par un les problèmes spéciaux signalés

par le Sous-Comité comme se prêtant à une réglementation internationale. Après cet examen, le Comité reviendrait sur le point de savoir si toute la matière en question se prête à une recommandation à adresser aux gouvernements. La tâche confiée au Comité est nouvelle, et le Comité doit procéder par tâtonnements. L'avis personnel du président se ramène, en somme, à ne pas préjuger de la méthode à suivre ; si les indications qu'il a données se révèlent insuffisantes, il sera loisible au Comité, à chaque instant, de revenir sur la méthode suggérée.

Les remarques du président sont approuvées.

Le Président examine ensuite l'ordre dans lequel le Comité pourrait examiner les différents rapports des sous-comités. Certains membres du Comité sont absents; mais il y a lieu d'espérer que cette absence est momentanée pour quelques-uns d'entre eux. Il serait donc utile d'ajourner l'examen de certains des rapports. Cependant, si regrettable que soit l'absence de certains membres de la Commission, il est indispensable que le Comité, qui ne peut se réunir qu'à de très longs intervalles, profite de la présence des membres actuels pour faire œuvre utile. Le résultat ne sera peut-être pas le même que si tous étaient présents, mais il faut bien passer outre. Il est donc d'avis que le Comité devrait examiner les rapports dont les auteurs ont fait savoir qu'ils sont définitivement dans l'impossibilité de participer à la présente session.

M. Fromageot, faisant allusion aux questions pour lesquelles M. de Visscher est corapporteur, en particulier à la question *e*) de l'ordre du jour : « Extradition », déclare qu'il serait particulièrement regrettable de ne pas discuter cette question en présence de M. de Visscher, qui a formulé à ce sujet de très intéressantes observations.

Le professeur Diena, vice-président, ajoute que, d'ailleurs, il sera impossible d'épuiser toutes les questions portées à l'ordre du jour.

M. Fromageot estime qu'il convient de tenir compte non pas seulement de l'absence d'un rapporteur ou d'un corapporteur, mais aussi de la nature de la question faisant l'objet du rapport. Par exemple, la question de l'extradition est complexe et difficile, et, pour une telle étude, la présence de M. de Visscher serait des plus utiles. Au contraire, sur la question des privilèges et immunités diplomatiques, le Comité possède le savant rapport du professeur Diena, qui est heureusement présent ; assurément, il serait regrettable de discuter cette question hors la présence de M. Mastny qui a présenté sur cette question de si intéressantes suggestions ; toutefois, la nature de ce problème n'implique pas autant de questions délicates que celui de l'extradition.

Le Président convient que la nature de certaines questions peut diminuer considérablement les inconvénients qu'entraîne l'absence de certains membres des sous-comités qui se sont occupés desdites questions. Comme il résulte du télégramme de M. Mastny que celui-ci semble n'être empêché que pour la première séance, la question des privilèges et immunités diplomatiques pourrait être portée à l'ordre du jour du lendemain.

Le professeur Diena, vice-président, insiste pour que, par égard pour son corapporteur, la discussion de la question soit, en effet, ajournée au lendemain.

Il en est ainsi décidé.

M. Wickersham croit, comme le président, qu'il est extrêmement désirable que le rapporteur et tous les membres des sous-comités soient présents lors de la discussion de leurs rapports respectifs. Toutefois, la tâche du Comité ne se borne pas à soumettre aux gouvernements une liste des questions susceptibles de se prêter à une codification internationale : le Comité doit également présenter un rapport détaillé expliquant pourquoi il a choisi les questions et comment ces questions pourraient être susceptibles d'un règlement international. Le Comité ne soumettra pas un texte précis, rédigé en vue de former la base d'une convention internationale, mais il devra établir une liste raisonnée de questions qui pourraient être comprises dans une convention. Dans ces conditions, son œuvre est, pour le moment, d'ordre préliminaire, et, s'il faut regretter l'absence de quelques représentants des divers sous-comités, cette absence ne doit cependant pas constituer un obstacle aux travaux du Comité.

Le professeur Diena, vice-président, demande comment procédera le Comité. Y aura-t-il une lecture des rapports, ou un exposé résumé, présenté par le rapporteur ?

Le Président répond que la procédure pourra varier suivant les cas et selon la façon dont est rédigé le rapport. Comme certains rapports contiennent des conclusions très précises et que, d'autre part, tous les membres du Comité ont eu le loisir de les lire, le Comité pourra commencer par examiner les conclusions de ces rapports. Dans d'autres cas, il sera utile de prendre d'abord connaissance de l'exposé des motifs du rapporteur. Plutôt que d'adopter une procédure générale et absolue, il est préférable d'agir suivant les cas et selon le désir des rapporteurs.

Le professeur Diena, vice-président, fait observer que son rapport est assez bref et que la lecture en activera la discussion.

Le Dr Guerrero appuie les observations de M. Wickersham. Malgré l'absence de certains membres du Comité, celui-ci doit s'efforcer d'établir la liste qui doit être envoyée au Conseil, puis aux gouvernements, sans quoi il lui serait très difficile d'achever ses travaux. D'ailleurs, il ne sera pas indispensable d'entrer dans les détails des questions traitées dans

les rapports, puisque ces détails concerneront la Conférence internationale, qui traduira en accords internationaux les suggestions faites.

Le professeur DIENA, vice-président, rappelle que le Comité doit rechercher les matières dont la solution internationale est non seulement *souhaitable*, mais *réalisable*. Or, ce second point ne peut être déterminé que grâce à une discussion préalable.

Le PRÉSIDENT propose d'inscrire en tête de l'ordre du jour l'examen des questions suivantes :

1° Privilèges et immunités diplomatiques (sous réserve, au cas où le Dr Mastny ne serait pas encore arrivé, d'ajourner cette discussion de quelques heures).

2° Piraterie.

3° Responsabilité d'un Etat en cas de dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers.

La proposition du président est adoptée.

DEUXIÈME SÉANCE (PRIVÉE)

Tenue à Genève, le mercredi 13 *janvier* 1926, *à* 10 *heures.*

Président : M. HAMMARSKJÖLD.

Présents : Tous les membres du Comité, à l'exception de MM. Botella, Barboza de Magalhães, Matsuda, sir Muhammad Rafique, MM. De Visscher et Wang-Chung-Hui.

30. Date d'arrivée à Genève de certains membres du Comité : Communications du président.

Le PRÉSIDENT déclare que, dans une lettre datée du 6 janvier, M. de Visscher lui a fait savoir que son état de santé ne lui permettra malheureusement pas d'assister à la présente session, et a transmis au Comité un projet de résolution concernant la prescription libératoire.

En outre, M. Barbosa de Magalhães a écrit au président que, pour de graves questions, il est retenu dans son pays jusqu'au 21 janvier et demande que l'on veuille bien, si possible, ajourner jusqu'à ce moment la discussion des rapports des trois sous-comités dont il fait partie, et tout au moins des rapports sur les questions du droit de la mer territoriale et du statut juridique des navires d'Etat affectés à des opérations de commerce.

D'autre part, M. Matsuda a fait connaître au président qu'il pourrait assister à la session à partir du 22 janvier.

A la suite d'un échange de vues, *il est convenu* que le Comité poursuivra sans arrêt la discussion des questions portées à son ordre du jour, en ajournant si possible jusqu'à la date voulue les questions intéressant particulièrement certains membres momentanément absents.

31. Question de préséance entre les consuls « missi » et les consuls « electi ». Lettre des consuls de Bordeaux.

Le PRÉSIDENT donne ensuite lecture d'une lettre écrite au nom de divers consuls de Bordeaux, qui prient le Comité de leur donner son avis sur une question de préséance entre les consuls *missi* et les consuls *electi*.

Il fait observer qu'il n'appartient pas au Comité, dont la mission est toute différente, de rendre une décision ou un avis sur ce point, d'autant plus que le Comité a précédemment décidé d'écarter la question des privilèges et immunités consulaires, qui, tout en étant différente de la question soulevée, présente une certaine connexion avec elle.

Le professeur DIENA, vice-président, croit que le Comité doit d'abord s'occuper des besognes importantes et pressantes qui lui incombent et ajourner l'examen de cette question, lorsqu'il aura épuisé son ordre du jour.

Le PRÉSIDENT fait observer que, si le Comité ne peut se prononcer sur le fond de la question, il convient néanmoins, fût-ce par simple courtoisie, de s'entendre sur une réponse à donner immédiatement à la lettre écrite au nom des consuls de Bordeaux. La question ne figure certainement pas au programme des travaux du Comité. Il appartiendra à celui-ci d'examiner s'il y a des raisons suffisantes pour s'occuper du droit consulaire et, en ce qui concerne le cas particulier, pour recommander aux gouvernements de rechercher les moyens d'élaborer des règles uniformes sur la question soulevée.

Le Dr SUAREZ insiste pour que, par égard pour les personnalités en question, le Comité leur donne une réponse immédiate en ce sens qu'il ne peut se saisir de la question, mais qu'il pourrait, le cas échéant, la porter à la connaissance des gouvernements de façon qu'elle puisse ultérieurement être prise en considération. S'il est nécessaire, à cette fin, que le Comité soit saisi d'une proposition formelle, il est personnellement disposé à la présenter à la fin des travaux de la présente session.

Le Président rappelle que le point N° III de l'ordre du jour porte sur les « autres matières qui pourraient faire l'objet des études du Comité ». Le Comité pourrait donc faire savoir aux consuls de Bordeaux qu'il ne manquera pas de prendre en considération leur requête, lorsqu'il en viendra à ce point de son ordre du jour.

Il en est ainsi décidé.

32. Privilèges et immunités diplomatiques : Rapport du professeur Diena.

Le professeur Diena, vice-président, donne lecture d'une partie de son rapport (Document C.P.D.I. 21).

1. *Exterritorialité.*

Le Dr Mastny rappelle qu'il avait communiqué, sous forme de lettre, quelques observations au professeur Diena, qui a bien voulu ne rédiger son rapport qu'après avoir pris cette lettre en considération. Il n'a rien à ajouter aux termes de cette lettre, qui est annexée au rapport, et déclare partager d'une manière générale l'opinion du rapporteur. Il se réserve, au cours de la discussion, de présenter quelques remarques d'ordre secondaire.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, fait observer que si l'Institut de droit international, dans sa session de Cambridge, a parlé de l'exterritorialité, par contre, l'Institut américain de droit international a complètement écarté cette idée. Lui-même se range à cette manière de voir.

Le Dr Guerrero est entièrement d'avis de supprimer le mot « exterritorialité ». Il n'y a pas besoin de recourir à cette fiction pour justifier les prérogatives concédées aux agents diplomatiques.

Le professeur Schücking, pour des raisons fondées sur la doctrine et la pratique juridique, se rallie à l'opinion du Dr Mastny, consistant à adopter l'expression « d'exterritorialité diplomatique ».

Le Dr Suarez appuie l'avis du rapporteur ; toutes les prérogatives diplomatiques peuvent se soutenir sans une conception aussi contraire à la conception moderne du droit international.

Le Dr Mastny insiste sur le fait que, dans son idée, il ne s'agit que d'une question de terminologie. A ce propos, il donne lecture d'un passage de sa lettre, annexée au rapport.

Le Dr Rundstein, rappelant que le rapporteur a traité la question de l'immunité en matière d'impôts, attire l'attention sur un point qui soulève certaines difficultés pratiques, à savoir : la question des assurances sociales obligatoires et de leur application au personnel non officiel des légations. On a vu des cas où, au sujet d'employés ou de gens de service de la légation, ressortissants du pays de résidence de celle-ci, les agents diplomatiques avaient eu certains ennuis à propos des versements à faire aux caisses d'assurance. Les sommes en jeu n'étaient pas importantes, mais il se posait à cet égard une question de principe. Si l'on reconnaissait au personnel en question des légations l'obligation d'opérer des versements aux caisses d'assurance obligatoire, on reconnaîtrait du même coup auxdites caisses le droit d'exiger ces versements. On pourrait examiner si ce problème ne se prête pas à la codification internationale.

Le Président, avant d'aborder la discussion sur ce point d'importance pratique, tient à constater qu'au sujet de l'exterritorialité, le Comité semble unanime à estimer que la question de l'emploi du mot « exterritorialité » est de pure terminologie et que nul ne songe à en tirer toutes les conséquences littérales possibles : il s'agit simplement, pour la commodité, d'employer une expression brève au lieu d'une longue périphrase. Dans ces conditions, le Comité pourrait ne pas insister davantage sur cette question et la laisser de côté jusqu'au moment où il arrêtera la forme de ses recommandations aux gouvernements.

Le Dr Guerrero suggère de renvoyer la discussion du point soulevé par le Dr Rundstein au moment où l'on discutera le passage du rapport concernant les personnes ayant droit aux prérogatives diplomatiques.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, fait observer qu'il se pose là une question de principe. A propos de la suggestion du président, il est d'avis que le Comité doit se prononcer immédiatement sur le point de savoir s'il y a lieu de garder ce terme, car sa décision à ce sujet pourra avoir des conséquences sur certains autres points à discuter.

M. Wickersham ne croit pas nécessaire, au stade actuel des discussions, que le Comité se mette d'accord sur les termes mêmes à employer. Le Comité recherche certaines idées fondamentales et a convenu qu'une certaine inviolabilité de la personne et des biens des agents diplomatiques est un fait juridiquement reconnu. La seule question qui se pose est donc de savoir en quels termes doit s'exprimer cette inviolabilité. L'expression « exterritorialité » dépasse la portée de l'inviolabilité diplomatique ; il faut ou bien la préciser, si on l'emploie, ou bien la remplacer par les expressions « inviolabilité — ou protection — diplomatique ».

Personnellement, il penche pour la seconde expression, mais il ne croit pas que le Comité doive prendre sur-le-champ une décision précise à ce sujet.

Le Président fait observer qu'il ne faut pas plus prendre le mot d'exterritorialité dans un sens absolu que, par exemple, le mot d'inviolabilité de la personne du diplomate. De même pour l'immunité.

M. Fromageot estime que le Comité ne doit pas consacrer trop de temps à la discussion du mot « exterritorialité », ce qui est une question de terminologie ; il appartiendra à la Conférence future, si elle le juge opportun, de l'écarter ou de le définir. Toutefois, la présente discussion implique une question de fond ; il n'a pas constaté que le rapport du professeur Diena fasse mention de la base sur laquelle se fondent les immunités diplomatiques. Cette étude doit cependant permettre au Comité d'énumérer les matières à désigner comme pouvant faire l'objet de conventions. La base des immunités dont jouit l'agent diplomatique apparaît comme la nécessité de le laisser exercer librement sa mission, ce qui est une notion différente de l'exterritorialité. Sans doute, le Comité n'a pas à présenter aux gouvernements telles ou telles dispositions formelles, mais seulement une liste des matières susceptibles de faire l'objet de conventions. A cet effet, il est nécessaire de rechercher quelle est la base de ces dispositions à intervenir.

Si le Comité arrive à la conclusion que cette base est la nécessité d'assurer à l'agent les moyens d'exercer librement sa mission, ses suggestions devront porter sur l'inviolabilité de la personne, du domicile, etc., et sur des questions telles que celle soulevée par le Dr Rundstein. Il conviendrait également de rechercher s'il ne faut pas signaler aux gouvernements l'importance des immunités en matière d'archives, question qui n'apparaît pas dans le rapport et qui provoque souvent des difficultés, notamment quand, par suite d'un changement de gouvernement ou pour toute autre cause, l'ambassade ou la légation est vacante. En somme, le Comité doit rechercher quelle est la base des matières pouvant faire l'objet de convention internationale ; cette base trouvée, il sera en mesure d'indiquer les matières sur lesquelles les gouvernements pourront se concerter pour adopter des mesures communes, relatives aux privilèges à accorder aux agents diplomatiques pour leur permettre d'accomplir leur mission. On devrait donc laisser de côté, pour le moment, la question du mot d'« exterritorialité ».

Le Président approuve les remarques de M. Fromageot. Il estime, d'ailleurs, qu'elles ne sont pas en contradiction avec son observation précédente, à savoir que le Comité peut déclarer que, à son sens, il ne faut pas tirer de conclusions littérales du mot « exterritorialité » ; le Comité ne voudrait pas dire par là que la base des privilèges et immunités diplomatiques réside dans le fait fictif que l'agent ne se trouve pas dans le territoire du pays auprès duquel il est accrédité.

M. Fromageot fait remarquer que, par cette procédure, on écarterait l'exterritorialité comme base des privilèges et immunités diplomatiques, mais on ne dirait pas positivement quelle est la base desdits privilèges et immunités.

Le Président convient qu'après avoir traité la question d'une manière négative, comme il l'a fait, on peut, en effet, l'aborder du point de vue positif. En raison de la légère divergence entre le rapporteur et le Dr Mastny, il a cru bon de faire ressortir que personne, pas même les partisans du maintien du mot « exterritorialité », ne songeait à faire de cette notion la base des privilèges ou immunités diplomatiques. On peut aller plus loin et, à l'usage du Comité, ainsi que le désire M. Fromageot, rechercher les principes positifs d'après lesquels on doit se guider.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, approuve les remarques de M. Fromageot. S'il s'est abstenu, dans son rapport, d'expliquer quelle est la base des privilèges et immunités diplomatiques, c'est parce qu'il n'a pas cru devoir s'étendre sur des notions élémentaires de droit diplomatique. A son avis, cependant, il ne s'agit pas d'une simple question de mots. Dans le projet de l'Institut de droit international (session de Cambridge), on traite séparément les questions d'inviolabilité, d'exterritorialité et d'immunité, ce qui semble indiquer que, dans l'idée des auteurs, l'exterritorialité et les immunités ne sont pas des notions identiques. Il est donc utile que le Comité se prononce sur le point de savoir si l'on peut conserver le mot d'exterritorialité. A son avis, cet emploi est susceptible de provoquer des méprises.

En ce qui concerne la question des archives, étant donné l'inviolabilité du siège de la légation, on doit, *a fortiori*, reconnaître l'inviolabilité des archives. Si l'agent diplomatique est absent, par exemple, en cas de guerre, le siège de la légation reste inviolable, même s'il est simplement gardé par un concierge. Peut-être sera-t-il bon de le préciser.

M. Fromageot croit à l'utilité de signaler aux gouvernements l'intérêt de stipulations conventionnelles en vue d'assurer le régime des archives. L'expérience a révélé des difficultés qui paraissent susceptibles d'être réglées conventionnellement.

Sur une question de M. Wickersham, le professeur Diena, vice-président, rapporteur, explique que le terme « privilèges » est un terme général et qu'il comprend l'inviolabilité et certaines immunités.

Le Dr Guerrero estime qu'il convient d'écarter entièrement le mot « exterritorialité » et de chercher une autre base, en vue d'assurer à l'agent diplomatique les moyens d'exercer sa mission. Toutefois, la question d'exterritorialité soulève des cas qui ne rentrent pas seule-

ment dans la question des privilèges et immunités, par exemple, le droit qu'ont les agents diplomatiques de procéder à certains actes à l'intérieur de la légation (mariages, etc.). Il paraît difficile de faire rentrer de tels cas dans la notion d'inviolabilité. Il faudrait donc remplacer l'exterritorialité par un autre terme plus approprié.

Le Président croit devoir constater, en vue du procès-verbal, que personne, au sein de la Commission, n'entend tirer toutes les conséquences littérales possibles de l'emploi du mot « exterritorialité ». Il pense, par conséquent, que le Comité sera d'accord sur le point suivant : dans ses recommandations aux gouvernements, il ne fera pas mention d'une étude à faire de la question de l'exterritorialité, mais signalera un certain nombre de privilèges et immunités spécifiés.

Le Dr Mastny constate que M. Fromageot a attiré l'attention du Comité sur une question très intéressante, à savoir la base sur laquelle se fondent les privilèges et immunités diplomatiques. Il rappelle que, dans sa lettre au professeur Diena, annexée au rapport de celui-ci, il signalait brièvement que le fondement de toutes ces prérogatives comprenait : 1° la tradition ancienne ; 2° la dignité et le prestige d'un Etat, d'une part, et la courtoisie, d'autre part ; 3° l'indépendance (le libre exercice des fonctions).

A son avis, c'est le troisième argument qui constitue l'élément décisif dans l'interprétation des cas douteux. Il croit comprendre que le rapporteur est du même avis. Il approuve par ailleurs les remarques du président.

M. Fromageot suggère que, dans ses recommandations aux gouvernements, le Comité adopte la rubrique des « privilèges et immunités diplomatiques considérés comme nécessaires au libre exercice des fonctions diplomatiques ». Dans l'analyse de cette notion, le Comité énumérerait : l'inviolabilité de la personne, du domicile, des archives, les exemptions fiscales, etc. Le Comité ne recommandera pas aux gouvernements d'adopter telle ou telle solution ; mais, considérant qu'ils ont un intérêt commun à ce que leurs agents diplomatiques puissent exercer librement leur mission, il attirera spécialement leur attention sur tels et tels privilèges et immunités devant permettre d'atteindre ce résultat.

Le Président fait observer que l'on peut se demander si le libre exercice des fonctions diplomatiques est vraiment la seule raison des privilèges et immunités : il peut s'agir aussi de la dignité des agents diplomatiques et du respect des traditions séculaires.

M. Fromageot répond que rien n'empêche le Comité d'indiquer que ces privilèges et immunités sont nécessaires, non seulement au libre exercice de la mission diplomatique, mais aussi à la sauvegarde de la dignité des Etats, des traditions établies, etc.

Le Président constate qu'il se pose là une question de rédaction, à régler ultérieurement. Il rappelle, en outre, que M. Fromageot a proposé d'ajouter, aux indications contenues dans le rapport, la protection des archives diplomatiques.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, précise qu'il s'agit du cas où la légation n'est pas occupée par la mission diplomatique : autrement, les archives restent, en effet, couvertes par l'inviolabilité du siège de la légation.

Le Dr Suarez suggère, dans la rédaction définitive des recommandations, de numéroter les diverses conclusions adoptées par le Comité.

Au sujet des immunités fiscales, le professeur Diena, vice-président, rapporteur, explique qu'il s'est borné, dans son rapport, à indiquer des principes généraux. Les questions de détail feront l'objet de conventions bilatérales.

TROISIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le mercredi 13 *janvier* 1926, *à* 16 *heures.*

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres du Comité, excepté M. Botella, M. Barbosa de Magalhães, M. Matsuda, sir Muhammad Rafique, M. De Visscher et M. Wang-Chung-Hui.

33. **Privilèges et immunités diplomatiques : Rapport du professeur Diena** (suite).

2. *Inviolabilité.*

Le professeur Schücking signale un cas qui s'est produit à Berlin en 1925 : une légation n'ayant pas payé le loyer convenu et ayant refusé d'évacuer son local, le propriétaire, ne pouvant entamer une action, fit murer l'entrée de la légation. On pouvait se demander si le ministre étranger était ou non fondé à invoquer l'inviolabilité de sa résidence. Le cas ne reçut pas de solution juridique, car le Ministère des Affaires étrangères paya le loyer. La question se pose donc de savoir si l'inviolabilité peut être invoquée dans un cas de matière civile. Il semble également nécessaire de se prononcer sur la question de la franchise de l'hôtel de la légation.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, explique qu'il n'a pas prétendu étudier la matière à fond et qu'il s'est borné à signaler quelques principes généraux et à citer des dispositions figurant dans le projet de l'Institut de droit international (session de Cambridge). Peut-être pourrait-on élargir ce projet dans le sens des observations du professeur Schücking.

M. Fromageot demande des éclaircissements sur la phrase figurant à la page 3 du rapport : « Tout cela, en effet, (cas d'un prévenu se réfugiant dans la légation) ne concerne pas, du moins de façon directe, les prérogatives diplomatiques ».

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, explique qu'il s'agit de savoir si l'agent diplomatique a le devoir de livrer un prévenu qui s'est réfugié chez lui ; un tel cas concernerait les *devoirs* de l'agent, mais non pas ses *prérogatives*. Dans l'état actuel des choses, un prévenu réfugié dans la légation y est à l'abri, car les autorités ne peuvent pas y pénétrer de force.

Le Président, tout en considérant que le Comité n'a pas à proposer des solutions pour les diverses questions qui feront l'objet de conventions internationales, estime néanmoins que les travaux du Comité présenteraient une lacune, s'il ne soumettait pas aux gouvernements la question de savoir si l'agent diplomatique a, ou n'a pas, le devoir de livrer un prévenu prétendant trouver asile dans l'hôtel de la légation, sans d'ailleurs préjuger de la réponse à faire à cette question. Si l'agent n'a pas le devoir de livrer le prévenu en question, il jouit du véritable privilège consistant dans la faculté de donner asile.

M. Fromageot approuve les remarques du président.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, ne s'oppose pas à ce que l'on élargisse ainsi l'étude de la question. Toutefois, il faudrait alors compléter de la manière suivante le mandat du sous-comité chargé de la question : « ...et quels sont les devoirs incombant aux agents diplomatiques vis-à-vis des autorités locales ? »

Le Président n'est pas personnellement d'avis que l'on élargisse ainsi la rubrique. D'ailleurs, il est sans intérêt pour les gouvernements de savoir quelle fut la teneur des mandats assignés aux divers sous-comités du Comité d'experts : ce qui les intéresse, c'est uniquement la liste des matières que leur remettra le Comité.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, fait observer que, dans tous les traités qu'il a consultés, la question figure parmi les devoirs du ministre vis-à-vis des autorités locales. Il n'insiste toutefois pas sur sa remarque. La question est très intéressante et mérite d'être résolue.

Le Président rappelle que le Comité réserve pour le moment la question de savoir de quelles personnes il s'agit et constate que le Comité est d'accord pour proposer aux gouvernements d'étudier les règles internationales concernant l'inviolabilité de la personne, de la résidence officielle ou privée, de la correspondance, des effets personnels et des archives diplomatiques, et la question du droit d'asile.

Sur une remarque du professeur Diena au sujet de la protection des archives, le Président précise qu'il s'agit de la protection des archives pour autant qu'elles ne sont pas couvertes par les dispositions relatives à l'inviolabilité.

M. Fromageot est d'avis qu'il convient, en effet, d'employer une expression générale ; la mission diplomatique peut cesser lorsque le gouvernement disparaît : les lettres de créances ne sont plus valables.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, suggère de dire : « quand le personnel diplomatique ne se trouve plus en fonctions ».

Le Président fait observer qu'il peut se présenter le cas où, l'agent diplomatique étant décédé, il n'est pas aussitôt remplacé ; les archives doivent demeurer inviolables malgré l'absence d'un diplomate accrédité.

M. Fromageot signale qu'il s'est produit des cas où, l'immeuble n'étant plus occupé par une mission diplomatique, le gouvernement local a pris sur lui de déménager les archives.

M. Wickersham expose que le cas s'est présenté aux Etats-Unis à propos d'une ambassade de Russie. A la chute du gouvernement tsariste, le Gouvernement des Etats-Unis n'a pas reconnu le Gouvernement des Soviets et il est venu un moment où l'ambassadeur envoyé par le gouvernement Kerensky a cessé d'être reconnu. L'immeuble de l'ambassade restait sans gardien autorisé. Le Gouvernement des Etats-Unis se chargea de l'immeuble, y compris les archives, et les conservera apparemment jusqu'au moment où les Etats-Unis auront reconnu un gouvernement russe et reçu son représentant dûment accrédité.

Le Comité décide de recommander aux gouvernements l'étude de la question de la protection des archives dans le sens indiqué par le président.

3. *Immunité fiscale, etc.*

Le Président invite le Comité à discuter la question de l'immunité diplomatique en matière d'impôts et — en raison des remarques du Dr Rundstein — de charges analogues.

Le professeur Brierly approuve le passage du rapport où il est dit que, en ce qui concerne l'immunité en matière d'impôts, « il faut reconnaître que ces privilèges ne se prêtent pas à un règlement détaillé qui soit adopté au moyen d'un traité collectif ».

Le rapporteur a émis avec raison l'idée que c'était là une question à trancher suivant les règles de la courtoisie internationale. Toutefois, le professeur Brierly ne pourrait se rallier à la deuxième partie de l'alinéa, où il est dit que : « Ce n'est pas le cas, cependant, d'exclure à cet égard la possibilité d'un accord collectif, mais celui-ci devrait constituer un *minimum*, etc. » A son avis, le règlement de la question de l'immunité en matière d'impôts par voie d'accords collectifs soulève des objections de deux sortes. En premier lieu, si l'on devait introduire dans une convention internationale un minimum d'immunités, ce minimum tendrait à devenir un maximum et à exclure tous autres privilèges en matière d'impôts auxquels les diplomates seraient fondés à prétendre.

En second lieu, la diversité des méthodes en vigueur dans les différents pays en ce qui concerne l'assiette de l'impôt soulèverait une grande difficulté. Le rapporteur a suggéré que l'immunité en matière d'impôts personnels directs fasse partie de l'exemption accordée aux diplomates. Or, en Angleterre, même avec une formule aussi claire, il se produirait des difficultés ; par exemple, l'impôt sur le revenu, en Angleterre, est un impôt personnel direct, et bien qu'il ne soit nullement question de demander au ministre d'un pays étranger de payer l'impôt sur le revenu pour les émoluments qu'il reçoit de son pays, si cependant ce ministre touchait des dividendes auprès d'une société anglaise, il n'aurait pas, suivant la pratique diplomatique actuelle, droit à ce que l'impôt sur le revenu, perçu sur les dividendes en question, fût déduit, avant le paiement, par le Trésor britannique.

En conséquence, le professeur Brierly conclut qu'il convient de se borner à adopter la première partie de l'alinéa en question. Le problème de l'immunité en matière d'impôts doit être laissé à la pratique de la courtoisie internationale, ou bien être réglé par voie d'accords bilatéraux.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, constate qu'il y a méprise sur le sens du mot « minimum ». Pour prendre un exemple, en matière de propriété littéraire ou industrielle, il existe une union internationale ayant pour but d'établir précisément un minimum de garanties, mais n'empêchant nullement les Etats particuliers de conclure entre eux des accords bilatéraux afin de s'octroyer réciproquement des avantages plus étendus. Le rapporteur a adopté ce mot de « minimum », qui peut seul figurer dans une convention multilatérale, où il n'est possible d'adopter que des principes généraux, en raison des grandes différences de la législation ou de la pratique en vigueur dans les divers pays. Si l'on voulait approfondir la question, il faudrait s'en tenir à des conventions bilatérales. Il précise, d'ailleurs, qu'il s'est borné à citer le projet de l'Institut de droit international (session de Cambridge). Le Comité doit se borner à attirer l'attention des gouvernements sur les questions pouvant former matière à conventions internationales, mais il n'a pas à proposer des solutions.

Le Président estime que, si le Comité juge utile de recommander aux gouvernements de rechercher un accord sur des principes généraux concernant l'immunité diplomatique en matière d'impôts, peut-être conviendra-t-il de spécifier les impôts et charges diverses dont il peut s'agir dans une convention générale. Par contre, si le Comité renonce à cette idée, la question peut être laissée soit à la courtoisie internationale, soit à un règlement par voie de conventions bilatérales.

M. Fromageot considère que, si l'on adopte le point de vue du professeur Brierly, il conviendrait cependant, étant donné l'ampleur de la rubrique des prérogatives diplomatiques et étant admis que les immunités fiscales ne sont pas susceptibles de faire l'objet de conventions générales, de faire mention de la question, pour ne pas risquer de se voir imputer une lacune importante. Le Comité exprimerait en peu de mots l'avis que cette matière ne lui a pas paru susceptible de faire l'objet d'une convention générale.

Le Président croit que l'on pourrait procéder comme dans certains cas analogues, et, tout en indiquant que la question ne se prête pas à une réglementation générale universelle, recommander que les conférences internationales élaborent des *traités modèles* pour les Etats désireux de conclure des conventions bilatérales en ce domaine. La même question pourra se poser à l'occasion de plusieurs autres points.

M. Wickersham croit, comme le professeur Brierly, qu'il convient de traiter les questions d'impôt personnel direct sous forme d'accords bilatéraux plutôt que par voie de convention générale. Les impôts varient grandement dans chaque pays, changent de décade en décade, et pourraient, par conséquent, être susceptibles d'être réglés, dans certains cas, par voie de convention bilatérale ; mais la question générale de l'imposition ne se prête pas à un règlement par convention générale.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, ne croit pas que l'on puisse faire abstraction du fait que, dans tous les pays, il est accordé des privilèges fiscaux aux agents diplomatiques. Il n'y a pas là une simple hypothèse : c'est une coutume internationale existante. Il serait donc excessif de dire que l'on ne peut pas adopter de principe général en cette matière.

Le Dr Mastny en convient, mais fait observer que l'étendue de cette immunité fiscale n'est pas toujours la même.

M. Fromageot fait remarquer que la question est analogue à celle qui concerne la mer territoriale ; tous les pays sont d'accord sur le fait qu'il existe une zone de mer territoriale, mais ils ne peuvent s'entendre sur l'étendue de la zone en question.

Le Dr Guerrero est d'accord avec le professeur Diena et le Dr Mastny. Le Comité ferait preuve d'une timidité excessive s'il se refusait à aborder une matière bien connue. Il ne s'agit pas, d'ailleurs, d'entrer dans des détails en ce qui concerne l'immunité en matière d'impôts.

Le Dr Rundstein rappelle que la question est réglée en quelques pays par la législation intérieure. Il croit savoir qu'il existe une loi de ce genre en Tchécoslovaquie et en Autriche ; la Pologne possède une loi sur l'exemption fiscale des personnes jouissant de l'exterritorialité.

Le Président constate que M. Fromageot propose de dire expressément que le Comité s'est occupé de la question et a conclu qu'elle ne se prêtait pas à une réglementation générale ou universelle. D'autre part, certains de ses collègues ont invoqué le fait bien connu que, partout et toujours, il est accordé aux diplomates des privilèges fiscaux.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, croit comprendre que le Dr Guerrero et le Dr Mastny acceptent le rapport.

M. Wickersham suggère d'omettre le mot « minimum », suivant les observations du professeur Brierly.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, fait observer que l'idée d'un minimum d'immunité en matière d'impôts n'exclut pas la possibilité d'avantages plus grands résultant de conventions bilatérales.

Le Comité, par 8 voix contre 2, se prononce en faveur des propositions contenues dans le rapport, expliquées par le Dr Guerrero et le Dr Mastny.

4. *Immunité de juridiction.*

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, donne lecture du passage de son rapport relatif à l'immunité de juridiction.

M. Wickersham rappelle les termes de l'article 25 du projet américain : « Les agents diplomatiques seront exempts de la juridiction civile et criminelle de la nation auprès de laquelle ils sont accrédités. Ils ne pourront être poursuivis en matière civile et criminelle que devant les tribunaux de leur propre pays. » Il ne s'agit pas là d'une exemption absolue : elle dépend de l'action que peut entreprendre le gouvernement représenté par l'agent diplomatique qui a commis le délit. Si ce gouvernement réclame l'exemption en faveur de cet agent, elle doit être accordée. Par conséquent, le texte qu'il a cité lui semble un peu trop général.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, rappelle que le projet américain énumère certaines exemptions. Il faudrait étudier le projet à ce point de vue.

Le professeur Schücking se demande s'il n'y aurait pas lieu d'exempter les agents diplomatiques dans l'ordre juridique matériel, si on les exempte de la juridiction civile et pénale, étant donné que le pouvoir de commandement serait sans valeur sans le pouvoir de contrainte.

Le Président croit comprendre que, d'après M. Schücking, un diplomate accrédité, par exemple, en Allemagne, serait exempt, non seulement de la juridiction criminelle allemande, mais aussi de l'application de la loi pénale allemande. Le diplomate en question ne pourrait pas être puni en Allemagne, puisqu'il ne dépendrait pas de la juridiction allemande. Il ne voit pas quelle est la portée pratique de l'observation de son collègue allemand.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, constate que son collègue avait dans l'idée la formule de l'article 13 du projet de l'Institut international, et conclut que ses observations de la séance précédente, tendant à écarter la notion d'exterritorialité, étaient fondées.

Le Dr Mastny croit que la question est liée à la question *k*) (Compétence criminelle des Etats à raison d'infractions commises en dehors de leurs territoires).

M. Wickersham considère qu'il existe deux conceptions en matière criminelle. Suivant la conception anglaise et américaine, le crime consiste dans l'accomplissement d'un acte contraire à l'ordre d'un pays. Cela signifie qu'un criminel ne peut être puni que pour un crime commis dans le pays intéressé. Par exemple, d'après le droit américain, si un diplomate américain commet un crime dans les rues de Paris, il ne peut être puni conformément à ce droit. D'après la conception continentale, si un diplomate commet un acte considéré comme un crime aussi bien dans son propre pays que dans le pays auprès duquel il est accrédité, il ne peut être puni que suivant les lois et par les tribunaux de son propre pays.

Le professeur Schücking explique que, si un diplomate allemand a, par exemple, commis un crime en Italie, les juges allemands doivent appliquer le code pénal allemand.

Le Président constate que cela dépend de la loi allemande et qu'il n'y a pas besoin, dans ces conditions, de réglementation internationale.

Le Dr Guerrero croit que la question ne se pose même pas ; si un diplomate commet un crime dans le pays où il exerce ses fonctions, il doit être jugé, non pas par les tribunaux de ce pays, mais par ceux de sa propre nation, qui, bien entendu, ne peuvent appliquer que leurs propres lois. Il est donc clair que le cas ne peut soulever de difficultés.

Le Président croit qu'il n'y a pas lieu, pour le professeur Schücking, d'insister sur son observation ; s'il est convenu que le diplomate, en vertu de ses privilèges, est exempt de la juridiction du pays où il exerce ses fonctions, c'est seulement son propre pays qui peut le juger et décider en vertu de quelle loi il doit être puni.

M. Wickersham rappelle qu'il existe des exemples du contraire. Il n'y a pas là de règle universelle.

Le Président constate que, comme le dit le rapport, l'exemption de la juridiction criminelle est une notion assez claire.

5. *Immunité en matière civile et commerciale.*

Au sujet de l'immunité de juridiction en matière civile, le professeur Diena, vice-président, rapporteur, rappelle que, dans son rapport, il est dit que, suivant les coutumes existantes, les diplomates jouissent de l'immunité en cette matière, tant dans l'exercice de leur mission que pour leurs affaires privées. Tel est le principe. Il convient d'examiner les exceptions. Certains auteurs, Laurent, par exemple, soutiennent qu'actuellement les agents diplomatiques ne jouissent pas de cette immunité en matière privée.

Le Président croit inutile de se prononcer sur le principe sans connaître les exceptions, dont l'extension peut modifier l'aspect de toute la question.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, objecte que les exceptions ne peuvent être interprétées qu'à la lumière du principe. Lorsqu'il n'y a pas d'exception, c'est le principe qui vaut.

Le Dr Loder ne conçoit pas qu'il puisse exister un principe en vertu duquel il serait permis à un agent diplomatique d'agir malhonnêtement.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, est entièrement de cet avis. C'est précisément parce que, en vertu de la coutume actuelle, une telle chose est possible, qu'il convient de proposer des réformes.

Le Dr Suarez est d'avis qu'il convient de ne procéder, en ce domaine, qu'avec prudence.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, donne lecture du passage de son rapport relatif à l'immunité en matière civile et commerciale.

Le Président constate qu'il se pose deux questions distinctes : 1° étendue de l'immunité de juridiction en matière civile ; 2° durée pendant laquelle l'immunité et les privilèges diplomatiques en général sont valables.

Il croit comprendre que le Comité est d'accord pour recommander aux gouvernements d'étudier la question de l'immunité de juridiction aussi en matière civile. En ce qui concerne l'étendue de cette immunité, il résulte du remarquable rapport du professeur Diena que la question soulève beaucoup de difficultés.

Le Dr Rundstein, à propos de la question des actions réelles mentionnées dans le rapport, croit qu'il serait utile d'indiquer expressément que l'immunité en matière civile est réservée dans tous les cas, par exemple en matière de location d'appartements. En Autriche, ce droit est mentionné expressément et l'exemption doit être accordée. Il serait peut-être préférable de se prononcer sur le projet américain, qui mentionne expressément le cas, et de dire que l'exemption concerne les bureaux aussi bien que l'appartement privé de l'agent diplomatique. Personnellement, il se prononce en faveur de ce projet.

Le Président attire l'attention sur le fait que, dans les contestations en matière civile, l'agent diplomatique peut être l'objet de tracasseries. Par conséquent, si l'on apporte des restrictions à l'immunité en question, il faut agir avec prudence. S'il importe que de graves abus ne soient pas commis par des agents diplomatiques, il est encore plus important pour le bien commun que les diplomates puissent exercer librement leur mission. D'ailleurs, il y a là plutôt une question de rédaction, qui se posera lors de l'établissement des dispositions à édicter. Comme le Comité doit se contenter d'indiquer des sujets se prêtant à conventions internationales, il mentionnera l'immunité en matière civile, en ajoutant que, en ce domaine, il convient d'indiquer les exceptions désirables à tel ou tel égard, comme il est dit dans le rapport.

Le Dr Loder croit utile d'appeler l'attention sur certaines conséquences pouvant résulter de l'adoption du principe de l'immunité : les abus commis par les agents diplomatiques nuisent au crédit des gouvernements.

Le Dr Mastny signale qu'il arrive fréquemment que des diplomates désirent se soumettre à la juridiction nationale, mais qu'ils en sont empêchés par l'esprit de corps diplomatique. Personnellement, il pense, comme le Dr Loder, que l'on devrait restreindre cette immunité.

Le Président estime qu'il faut mentionner séparément les modalités du témoignage des diplomates : l'immunité en matière de témoignage n'est pas une immunité de juridiction.

Comme le Comité semble être d'accord pour estimer que le problème en discussion peut avoir des répercussions politiques, il conviendra de recommander simplement, comme sujet des conférences futures, l'immunité en matière civile avec les exceptions que comporte cette immunité.

Enfin, le Comité semble être d'avis de mentionner séparément les modalités à appliquer, lorsqu'il s'agit pour un agent diplomatique de donner son témoignage : il existe certains usages en ce domaine, mais il serait préférable de les fixer et peut-être de les modifier dans une convention.

QUATRIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le jeudi 14 *janvier* 1926, *à* 10 *heures* 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres du Comité, excepté M. Botella, M. Barbosa de Magalhães, M. Matsuda, sir Muhammad Rafique, M. De Visscher et M. Wang-Chung-Hui.

34. **Privilèges et immunités diplomatiques : Rapport du professeur Diena** (suite).

6. *Personnes auxquelles s'étendent les privilèges diplomatiques.*

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, donne lecture du passage de son rapport relatif à cette question.

M. Fromageot fait observer qu'il existe aujourd'hui, auprès des légations, un certain nombre de personnes non mentionnées dans le rapport et dont la situation, incertaine au point de vue qui occupe le Comité, a donné lieu à des divergences de vues. Il serait utile de signaler aux gouvernements la nécessité de régler la situation de ces personnes au point de vue diplomatique. Une partie du personnel officiel de la légation n'exerce pas de fonctions diplomatiques. Certains attachés dits commerciaux, par exemple, font du commerce au nom de leurs gouvernements et n'accomplissent pas, par conséquent, œuvre diplomatique. On peut citer aussi les membres de diverses commissions internationales (par exemple, pour la délimitation des frontières), ou encore, les membres de missions envoyées dans des conférences internationales (organisées, non par des sociétés savantes, mais par des gouvernements) ; ces personnes se rendent bien à l'étranger au service de leur gouvernement, mais elles ne participent pas aux relations régulières d'Etat à Etat dans le pays où elles vont. Peuvent-elles se prévaloir des privilèges diplomatiques ?

Enfin, les gouvernements envoient parfois à l'étranger des agents ou fonctionnaires en vue de faciliter l'application de leur propre législation intérieure. A leur égard, la même question se pose encore. M. Fromageot s'abstient de mentionner le cas du personnel du Secrétariat de la Société des Nations, dont le statut est plus ou moins fixé par ailleurs. Il en est de même des membres de la Cour permanente de Justice internationale.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, se rallie aux observations de M. Fromageot.

Le Dr Loder se félicite que M. Fromageot ait soulevé la question. Dans la lettre que le Dr Mastny a écrite au rapporteur, son collègue a signalé que le fondement de toutes les prérogatives diplomatiques comprenait : 1° la tradition ancienne ; 2° la dignité et le prestige de l'Etat, d'une part, et la courtoisie, d'autre part ; 3° l'indépendance (le libre exercice des fonctions).

Or, à l'article 7 du Pacte, il est dit que :

> « Les représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques. »

On a cru, pendant un certain temps, que toutes les personnes relevant, à un titre ou à un autre, de la Société jouissaient de ces privilèges. Or, à l'article XIX du Statut de la Cour permanente, il est simplement dit ceci :

> « Les membres de la Cour jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques. »

On ne peut trouver, en cette matière, trace des éléments indiqués par le Dr Mastny.

Aux Pays-Bas, les juges, aussi bien que le personnel de la Cour permanente, sont considérés comme jouissant de privilèges diplomatiques, la Cour étant un organe relevant de la Société des Nations. Il serait utile que le rapport fît mention de la question d'une manière positive.

Le professeur Schücking croit que, si l'on désire proposer une réforme, il conviendrait de rechercher la solution moyenne à laquelle a fait allusion le rapporteur, c'est-à-dire celle qui est prévue par la loi allemande. Il serait utile, comme le propose M. Fromageot, que les États établissent une convention sur ce point. D'autre part, faut-il que la liste des membres

officiels de la légation soit notifiée au Ministre des Affaires étrangères du pays auprès duquel elle est accréditée ? Personnellement, tel est son avis, mais appartient-il à ce ministre de reconnaître la qualité diplomatique de ce personnel ? On peut citer un cas qui s'est produit en Allemagne : Le ministre de Perse avisa le ministre des Affaires étrangères d'Allemagne que la légation de Perse comprenait comme attaché un ancien sujet allemand devenu persan ; le ministre refusa de reconnaître le caractère officiel d'attaché de légation à ladite personne, qui demeurait à Darmstadt, où elle ne payait pas d'impôts, ce qui donna lieu à un procès pénal. Le ministre de Perse soutint que le droit international était ainsi violé. Une convention internationale permettrait d'éclaircir un tel doute.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, est entièrement d'avis que le statut du personnel de la Société des Nations et des organes qui y sont rattachés exige une recommandation spéciale extrêmement précise et délicate. Pour cette raison même, il estime qu'il ne faudrait pas s'en occuper incidemment, mais consacrer à la question des études et une convention spéciale. Il donne à ce propos lecture des deux alinéas de son rapport où il mentionne brièvement la question.

Le Président suggère de s'occuper d'abord de la question traitée à fond dans le rapport, à savoir : quelles personnes, appartenant aux légations, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques ? Il estime qu'il faudrait traiter ensuite des cas analogues, par exemple celui des fonctionnaires de la Société, etc.

En ce qui concerne le chef de la légation, il n'y a pas de contestation. Mais des doutes peuvent s'élever concernant le personnel officiel de la légation, les membres de leur familles et le personnel non officiel.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, prie le Comité de s'occuper d'abord de ce que l'on peut appeler « le droit diplomatique classique », avant de passer au « droit diplomatique nouveau ».

M. Fromageot croit qu'il n'y a pas de contestation en ce qui concerne le chef de la légation, le conseiller et les secrétaires ; le doute commence à propos des attachés. Les attachés diplomatiques proprement dits ont naturellement le caractère diplomatique ; mais la question peut se poser en ce qui concerne les attachés n'ayant pas un rôle diplomatique proprement dit, et faisant cependant partie de la légation ; la question pourrait même être posée, au moins théoriquement pour certains attachés militaires et navals, s'ils ne sont pas spécialement chargés des relations d'Etat à Etat, en matières militaires et navales.

Le Président fait observer, à propos de la question soulevée par le professeur Schücking, que les légations comprennent aussi un personnel qui n'est guère susceptible de figurer sur la liste qui serait présentée au ministre des Affaires étrangères du pays, par exemple, l'huissier officiel de la légation, etc.

Le Dr Mastny rappelle que, dans son exposé, il a signalé la pratique anglaise, suivant laquelle tous les membres officiels de la légation sont portés sur une liste présentée au ministre des Affaires étrangères. Si cette pratique devenait une règle générale, la question en serait grandement simplifiée. Dans ce cas, il va de soi que l'on devrait reconnaître à ce ministre le droit de refuser ou d'accepter certaines personnes.

Faisant allusion aux remarques de M. Fromageot, le Dr Mastny ajoute que l'on ne saurait reconnaître la qualité de personnel aux membres des bureaux de presse, attachés à une légation. Toutefois, la question peut soulever des doutes.

M. Fromageot se demande s'il serait possible à un ministre des Affaires étrangères de déclarer officiellement accepter telle personne ou refuser telle autre, sans intervenir dans l'exercice de la souveraineté du pays en cause.

Le Président ne croit guère probable qu'un ministre des Affaires étrangères puisse refuser de reconnaître certaines personnes. Toutefois, il y a des abus possibles : on a vu des légations comprendre des centaines de personnes.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, croit que les observations de M. Fromageot sont fondées en théorie, mais qu'il ne se produirait pas de difficultés dans la pratique. Un ministre des Affaires étrangères ne pourrait contester la qualité d'un chef de légation, d'un conseiller, d'un secrétaire. Il ne pourrait surgir de discussions qu'à propos, par exemple, d'un attaché de presse. La question du personnel traditionnel ne peut soulever de difficultés.

M. Fromageot fait observer que tous les cas auxquels il fait allusion se sont produits réellement.

Le Dr Mastny appuie l'observation du rapporteur, fondée sur le droit coutumier.

Le Dr Guerrero croit qu'il n'y a aucun motif de se départir de la pratique suivie jusqu'à présent. On sait parfaitement, suivant le droit coutumier, comment est formé le personnel officiel d'une ambassade ou d'une légation : presque tous ses membres sont nommés par leur ministre des Affaires étrangères ; ils sont rarement nommés par le chef de mission, qui ne désigne guère que les attachés. Toutefois, le Comité n'a pas à discuter la question du droit que pourrait avoir un ministre des Affaires étrangères d'accepter ou de refuser certaines personnes ; comme le dit M. Fromageot, un tel refus serait un manque d'égards vis-à-vis de

l'Etat en cause. Le Comité pourrait émettre l'avis que les privilèges diplomatiques ne fussent pas étendus au personnel officiel appartenant au pays auprès duquel il va être accrédité. Il arrive fréquemment, par exemple, que l'attaché commercial d'une légation soit un commerçant du pays où réside cette légation. En ce qui concerne le personnel non officiel, il se range à l'avis du rapporteur.

Le professeur SCHÜCKING croit que le ministre des Affaires étrangères ne doit pas avoir le droit d'agrément ou de refus quant au personnel de la légation, mais il peut protester pour des raisons relevant du droit des gens.

Le Dr LODER croit qu'il serait utile de fixer une fois pour toutes des règles générales sur l'étendue de l'expression « immunités diplomatiques ».

M. FROMAGEOT appelle l'attention du Comité sur une distinction nécessaire : les Etats peuvent s'entendre, par conventions, sur l'octroi, à certaines personnes, de privilèges semblables à ceux dont jouit le personnel diplomatique. Il ne faut pas confondre ce cas avec celui des diplomates proprement dits, les privilèges de ces derniers résultant de la nature même de leurs fonctions et existant sans qu'il y ait besoin d'une convention expresse à leur égard. La question qui se pose est de savoir quelles sont, parmi les personnes faisant partie d'une ambassade ou légation, celles qui ont vraiment le caractère diplomatique et ont droit aux privilèges diplomatiques, ou encore celles qui, sans remplir, à proprement parler, des fonctions diplomatiques, jouissent, au moins, par courtoisie internationale et d'après un long usage, de privilèges analogues. Un attaché commercial, tel qu'on l'entendait jusqu'à présent dans tous les pays, peut ne pas avoir à remplir de véritables fonctions diplomatiques, sans s'occuper cependant d'opérations commerciales ; il fait souvent partie de la carrière diplomatique. On comprend qu'il puisse jouir des privilèges diplomatiques, s'il est spécialement chargé des affaires d'Etat à Etat en matières commerciales. Toutefois, ces privilèges peuvent ne lui être octroyés que par courtoisie internationale, sans résulter du caractère de ses fonctions. Au contraire, le ministre lui-même a besoin des privilèges diplomatiques pour accomplir sa mission.

Le Dr GUERRERO signale que les attachés commerciaux exercent parfois de véritables fonctions diplomatiques : le cas s'est produit où ils ont participé à l'élaboration de traités. Il convient donc de les considérer, en l'occurrence, comme des agents diplomatiques.

Le PRÉSIDENT suggère de recommander aux gouvernements d'examiner quelles personnes, en dehors du personnel officiel traditionnel, doivent être considérées comme appartenant au personnel officiel de la légation et comme jouissant par là des privilèges diplomatiques.

M. FROMAGEOT croit que le mot « traditionnel » est trop peu précis. Il faudrait parler de personnel s'occupant exclusivement des relations diplomatiques entre les deux Etats.

Sur une nouvelle observation du PRÉSIDENT, relative au nombre parfois excessif des secrétaires ou attachés, le Dr SUAREZ expose que, à son avis, le Comité ne peut faire davantage que de présenter une recommandation dans ce sens : le personnel officiel serait présenté par le chef de la mission au ministre des Affaires étrangères et accepté par celui-ci, qui pourrait opposer un refus, si la liste à lui soumise contenait certaines innovations ou un trop grand nombre de personnes.

Le Dr MASTNY fait observer qu'il n'y a guère à craindre de difficultés entre les deux Etats, étant donné que la réciprocité de traitement existerait entre les personnels de leurs légations respectives.

Le Dr RUNDSTEIN rappelle un précédent caractéristique : certains gouvernements ont voulu constituer des attachés pour leurs affaires douanières et ont demandé aux autres gouvernements s'ils les acceptaient ; les réponses furent négatives.

M. WICKERSHAM constate qu'il résulte de la discussion que la question doit être réglée par convention internationale. A son avis, il n'y a pas lieu de s'attarder à trop de détails.

Le PRÉSIDENT fait remarquer qu'il faut préciser de quels problèmes spéciaux il s'agit.

Le professeur DIENA, vice-président, rapporteur, suggère d'adopter ses propositions et de faire une distinction formelle suivant que le personnel est porté ou non sur la liste. Les règles futures qu'adopteront les gouvernements leur serviront de guide en vue des acceptations ou des refus.

Le PRÉSIDENT croit que la recommandation du Comité pourra être rédigée dans ce sens, sous réserve d'une étude attentive du procès-verbal de la présente séance. Le Comité pourrait admettre l'avis qu'il est utile et désirable de déterminer, en ce qui concerne les immunités et privilèges diplomatiques, les conditions concernant le personnel officiel et, en particulier, si ces privilèges reviennent à d'autres personnes que celles qui sont affectées exclusivement à l'activité diplomatique, par exemple, aux attachés des diverses catégories ; en outre, il faudrait examiner si, comme condition formelle de la jouissance desdites immunités, l'on doit exiger des mesures spéciales, telles que la présentation d'une liste par le chef de mission au Ministre des Affaires étrangères, qui statuerait par reconnaissance explicite ou tacite.

La rédaction définitive de la recommandation ne sera possible qu'après lecture du procès-verbal. A ce sujet, il est clair que, en chaque matière, un travail de rédaction sera nécessaire, lorsqu'il s'agira de formuler les recommandations destinées aux gouvernements.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, rappelle que le Comité doit se prononcer également sur le cas des membres de la famille du personnel officiel et sur le cas du personnel qui est évidemment non officiel.

Le Président propose de régler préalablement la question de savoir si les privilèges diplomatiques doivent être accordés aux nationaux : ce point lui semble assez douteux.

Le professeur Schücking est d'avis d'adopter le système allemand.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, croit que, dans la pratique, le cas est simple : si le gouvernement d'un pays accepte de reconnaître un ressortissant du même pays, celui-ci jouira des privilèges diplomatiques. S'il refuse, la question ne se posera pas ; il n'y aura pas besoin d'adopter de règle générale.

D'autre part, suivant la coutume, les membres de la famille demeurant avec une personne appartenant officiellement à la légation jouissent des mêmes privilèges. Personnellement, il appuie entièrement le point de vue soutenu par la Cour de cassation de Rome, suivant laquelle les privilèges diplomatiques ne s'appliquent pas au personnel n'ayant ni le caractère ni le rôle d'agents diplomatiques.

Le Dr Guerrero appuie cette opinion, d'autant plus qu'il a été admis que la base des immunités et privilèges était la nécessité d'assurer aux agents les moyens d'exercer leur fonction ; or, la domesticité de la légation n'a pas besoin de tels privilèges.

Le professeur Diena suggère que chacun des membres du Comité expose la juridiction en vigueur dans son pays.

M. Fromageot se demande si les membres du Comité ont bien à proposer des solutions et pas seulement des questions.

Le Dr Mastny signale que la question préoccupe souvent les ministres ; un ministre peut subir une gêne sensible si, par exemple, son chauffeur est emprisonné.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, fait observer que, dans la pratique, la voiture de l'agent diplomatique est au régime de l'inviolabilité.

Le Président croit qu'il serait désirable de spécifier quels sont les problèmes pouvant se poser à cet égard. Toutefois, si les divers membres du Comité s'abstiennent d'émettre leur avis, le Comité devra se contenter de présenter la question dans des termes qui seront un peu généraux.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, rappelle que trois solutions sont en présence : 1° la proposition du rapport, écartant tout privilège pour le personnel non officiel ; 2° la proposition moyenne du professeur Schücking ; 3° le système anglais, étendant les privilèges au personnel non officiel.

Le Président pense que l'on pourra peut-être revenir ultérieurement sur la question. Il rappelle, en outre, que le Comité doit se prononcer sur le point de savoir s'il est d'avis de recommander aux gouvernements de chercher à arriver à des règles plus précises sur la situation des fonctionnaires de la Société et de ses divers organes, et sur celle des délégués de diverses commissions.

Le Dr Guerrero propose d'étudier également un cas nouveau, celui des ambassades et délégations auprès de la Société des Nations, cas différent, à son avis, de celui des fonctionnaires de la Société.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, se demande quelle est la base juridique sur laquelle reposerait le privilège en l'occurrence, sinon sur l'article 7 du Pacte.

Le Dr Guerrero répond que c'est précisément le point à étudier.

Le Président invite le Comité à décider si, à son avis, ses recommandations doivent porter sur certains cas analogues à ceux du personnel diplomatique, à savoir : 1° les organes de la Société ; 2° les agents accrédités auprès de la Société ; 3° les membres de certaines commissions internationales.

Le professeur Schücking croit que, si l'on désire préciser quelles sont les personnes jouissant des privilèges diplomatiques, on se trouvera en présence non seulement du cas de représentants des Etats, mais aussi d'autres sujets de droit public, par exemple, le cas de la Société des Nations. Si la Suisse assimile les fonctionnaires du Secrétariat aux agents accrédités auprès du Gouvernement fédéral, pourquoi devrait-on exclure les privilèges concernant les agents diplomatiques de la Société et les agents accrédités auprès de la Société ?

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, propose de régler d'abord les questions traitées dans son rapport.

Le professeur Brierly propose au Comité de recommander aux gouvernements d'étudier les questions soulevées au cours des débats en vue de leur règlement par voie de convention internationale. Il faudrait également recommander aux gouvernements de traiter de la même manière la question de l'extension ou de la non-extension des privilèges diplomatiques à des personnes n'exerçant pas des fonctions diplomatiques, mais attachées, néanmoins, à

un titre quelconque, à la mission diplomatique. C'est là une question très importante que le Comité ne doit pas manquer de signaler aux gouvernements. Il approuve d'une manière générale la liste proposée par M. Fromageot.

Le Dr Mastny rappelle que, dans sa lettre au rapporteur, il a suggéré « qu'il serait désirable d'établir un système qui mettrait en concordance les différents types de représentation internationale créés après la guerre mondiale entre les Etats » ; à son avis, cette mention couvrirait le cas de tous les agents dont s'est occupé le Comité.

Le Dr Guerrero insiste pour que l'on sépare complètement la question du personnel de la Société de celle des délégations d'Etats auprès de la Société, et il propose une formule dans ce sens :

« Les délégations permanentes ou temporaires des Etats auprès de la Société des Nations doivent être assimilées aux agents diplomatiques ».

Le Président croit comprendre que le professeur Brierly ne s'oppose pas à cette formule.

Le Dr Guerrero ajoute que le Comité ne doit pas se contenter en cette matière de soulever une question, mais qu'il doit donner également son avis.

Le Président recommande de procéder avec prudence, de façon à ne pas préjuger les travaux des conférences futures.

Le Dr Guerrero fait observer qu'il appartient au présent Comité de faciliter la tâche future des gouvernements.

Le Dr Loder croit également que le Comité doit indiquer pourquoi il recommande telle ou telle matière.

Le Dr Mastny se rallie à l'opinion du président : le Comité n'est qu'au premier stade de ses travaux ; il s'agit simplement de rechercher quelles sont les matières pour lesquelles il est désirable et possible de conclure des conventions internationales. Il ne s'agit pas encore de s'occuper des détails. Sans doute, le Comité aura-t-il ultérieurement à jouer un rôle à cet égard, mais ce sera le second stade de ses travaux, lorsque seront arrivées les réponses des gouvernements et des associations consultées. Il propose, en conséquence, au Comité de limiter ses études, dans le sens du rapport, à une réponse à la question de savoir s'il est possible et désirable d'établir une réglementation internationale en la matière. Cette réponse peut être motivée, mais d'une façon très générale.

Le Président rappelle que, lors de la première session du Comité, il avait insisté pour que les recommandations futures du Comité fussent assez détaillées. Le Comité doit préparer autant que possible et faciliter les travaux futurs des conférences, mais non pas poser des questions dont la solution positive ne paraît pas possible et désirable. Il est clair que, suivant l'observation du Dr Loder, il est utile et même nécessaire de motiver les opinions du Comité, lorsqu'il estime possible et désirable la solution de telle ou telle question ; mais ce faisant, le Comité ne présuppose pas telle ou telle solution positive. Si le Comité voulait présenter des solutions précises pour toutes les questions de détail, il devrait siéger un temps considérable ; il doit travailler de son mieux dans les limites de son mandat et du temps mis à sa disposition.

Dans le cas actuel, le Comité peut parfaitement se prononcer sur la question suivante : Faut-il étendre les recommandations en dehors du cadre ancien du corps diplomatique ?

M. Wickersham estime que les travaux considérables effectués par les rapporteurs doivent demeurer et qu'il serait regrettable de ne pas donner aux gouvernements l'avantage de consulter des documents contenant des études aussi approfondies. Le Comité pourrait exposer, par exemple, dans un résumé, les points sur lesquels il s'est mis d'accord concernant les sujets dont la réglementation internationale est désirable et possible. Ce résumé serait communiqué aux gouvernements en même temps que les rapports mêmes. De cette manière, on garderait le bénéfice du travail effectué et on ne perdrait pas de temps à établir de nouveaux rapports.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, appuie l'observation de son collègue. Il ajoute qu'à son avis, il ne suffit pas de signaler tel ou tel rapport et les questions qui y sont traitées ; le Comité doit également dire son opinion et faire savoir s'il approuve ou non les suggestions faites. Dans le cas particulier, il propose que le Comité déclare si, oui ou non, le personnel non officiel des légations doit jouir de privilèges diplomatiques.

Le Dr Guerrero est de cet avis ; lorsque la Conférence future se réunira, les délégués désireront évidemment connaître l'avis du présent Comité.

Le professeur Brierly suggère un compromis qui n'est peut-être pas absolument logique, mais qui a le mérite d'être pratique. Il serait absolument impossible au Comité d'exprimer un avis défini sur chacun des points relatifs aux douze questions constituant la liste des matières juridiques susceptibles d'un règlement international, car une telle procédure entraînerait une discussion sans fin. Le Comité pourrait alors aussi bien établir un projet de convention internationale, ce qui ne rentre pas dans ses attributions.

Par contre, le Comité a émis son avis sur certains points relatifs à quelques-uns des sujets compris dans la liste. Il doit poursuivre cette procédure lorsqu'il la juge utile ou

possible, mais ne doit pas s'imposer à cet égard une règle absolue. Il se pose d'autres questions d'une grande importance, telles que l'extension des privilèges diplomatiques à diverses catégories de personnes. Le Dr Guerrero a cité le cas des délégations accréditées auprès de la Société. La situation des agents en question est assez facile à régler ; mais il y en a d'autres, par exemple, les délégués aux conférences internationales, dont il est difficile de fixer avec exactitude la position au point de vue diplomatique. Par conséquent, toute expression d'opinion sur l'extension des privilèges diplomatiques entraînerait une discussion interminable sur les points qu'il a mentionnés et sur bien d'autres points qui viendraient à être soulevés. Il faut donc mentionner la matière sans entrer dans les détails. Il se rallie donc à l'opinion du président et du Dr Mastny.

Le Président croit que, après les observations de son collègue britannique, on pourrait, pour donner satisfaction au Dr Guerrero, motiver les recommandations, en ce sens que le Comité émettrait l'avis que les délégations accréditées auprès de la Société peuvent être mises sur un pied correspondant aux légations ordinaires. Le Comité recommanderait d'étudier cette question en connexion avec les autres points soulevés, à savoir le cas des fonctionnaires de la Société et des délégations à diverses commissions. Toutefois, comme l'a dit le professeur Brierly, si l'on voulait préciser les commissions dont il s'agit, ou la mesure des privilèges en question, les débats seraient beaucoup trop longs.

Le Dr Guerrero approuve cette remarque.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, ne s'oppose pas à cette addition à ses propres propositions, pourvu que le Comité exprime son opinion à ce sujet.

Les suggestions du président sont approuvées.

Au sujet du personnel non officiel des légations, le professeur Diena, vice-président, rapporteur, rappelle qu'il écarte absolument toute prérogative au sujet de ce personnel et prie le Comité de se prononcer à ce sujet.

M. Wickersham croit que c'est là une question qui devra être réglée par une conférence future.

Le Président croit qu'évidemment, les privilèges diplomatiques ne peuvent pas être reconnus dans leur intégralité au personnel non officiel. Il pense que le Comité pourrait répondre par un vote unanime à une question ainsi posée :

> « La situation du personnel au service d'une légation doit-elle avoir des conséquences au point de vue international, ou bien le personnel en question doit-il être traité exactement comme le personnel au service d'un particulier ? »

Le professeur Diena insiste pour que la question soulevée par lui soit mise aux voix.

Par 7 voix contre 1, le Comité se prononce contre la proposition du professeur Diena.

CINQUIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le jeudi 14 *janvier* 1926, *à* 15 heures 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres du Comité, excepté M. Botella, M. Barbosa de Magalhães, M. Matsuda, sir Muhammed Rafique, M. De Visscher et M. Wang-Chung-Hui.

35. **Privilèges et immunités diplomatiques : Rapport du professeur Diena** (suite).

6. *Personnes auxquelles s'étendent les privilèges diplomatiques* (suite).

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, explique que, étant donné que la majorité du Comité s'est prononcée, au cours de la séance précédente, contre sa proposition personnelle de ne pas accorder aux gens qui se trouvent au service des diplomates les privilèges diplomatiques, il ne reste plus que deux solutions à envisager en ce qui concerne les personnes auxquelles ces privilèges et immunités peuvent être reconnus. Il s'agira donc de se prononcer entre deux systèmes.

D'après le premier, qui se trouve exposé dans le projet américain, l'exemption de la juridiction locale s'étend aux domestiques des agents diplomatiques, à condition, toutefois, que ces domestiques ne soient pas ressortissants du pays où sont accrédités lesdits agents diplomatiques. D'après le second, l'immunité diplomatique serait accordée aux gens de service, sans distinction de nationalité. Le premier de ces deux systèmes semble devoir être considéré comme le plus communément suivi dans la pratique.

Le Président pense qu'il serait, en effet, très utile d'attirer l'attention des gouvernements sur les différences que présentent ces deux systèmes ; mais, puisqu'il ne s'agit que d'une

formule à trouver, on pourrait y revenir plus tard. Il ne croit pas que le rôle du Comité soit de fixer, dès avant la réunion des conférences dont il peut proposer la convocation, les solutions qui devront y être adoptées. Il convient de laisser aux délégations des divers Etats représentés à ces Conférences une certaine latitude. Toutefois, si le Comité s'était formé, sur un point quelconque, une opinion claire et qui fût admise par tous ses membres, on ne verrait pas de raison pour qu'il ne la fît pas connaître. Ainsi donc, il reste à savoir si le Comité est résolu à préconiser une exception visant les gens de service, ressortissants du pays où est accrédité l'agent diplomatique. Au cas où l'accord ne pourrait pas se réaliser sur ce point, il y aurait lieu de se borner à faire aux gouvernements une recommandation, en vue de la convocation d'une Conférence internationale, chargée de légiférer à ce sujet.

Le Dr Suarez estime que l'exception devrait s'étendre également aux gens de service résidant d'une manière permanente dans le pays où l'agent diplomatique est accrédité.

Le Président demande si le Comité entend tout d'abord admettre le principe de l'extension des privilèges diplomatiques aux domestiques, qui sont ressortissants du pays où l'agent diplomatique est accrédité.

Le Dr Suarez et le professeur Diena déclarent que, pour leur part, ils voteront pour le système qui comportera le plus de restrictions.

Répondant à M. Suarez, le Président fait observer qu'il serait impossible de stipuler que les domestiques résidant dans le pays où est accrédité l'agent diplomatique ne peuvent jouir, pour cette raison, des privilèges diplomatiques reconnus aux domestiques.

Le Dr Suarez précise qu'il a voulu viser les gens de service résidant d'une manière permanente dans ce pays et qui n'y sont pas venus, par conséquent, avec l'agent diplomatique.

Le Président fait remarquer que les personnes visées par M. Suarez jouissent d'une sorte de statut intermédiaire entre le droit de cité et la qualité d'étranger. C'est un cas qui se produit avec une certaine fréquence dans les pays de grande immigration. La question est difficile à résoudre et l'on pourrait, semble-t-il, en remettre l'examen à plus tard.

Il en est ainsi décidé.

7. *Durée des prérogatives diplomatiques.*

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, donne lecture du passage de son rapport (document C.P.D.I., 21, pages 5-6) commençant par ces mots : « Pour ce qui a trait à la durée des prérogatives diplomatiques.... » et se terminant par ceux-ci : « annula l'arrêt de la Cour de Paris ».

Le Président explique que, à son avis, il entre évidemment dans les intentions du Comité de signaler la question de la durée des privilèges diplomatiques. Il reste à savoir si tous les membres souscrivent à l'opinion générale qui est formulée par le rapporteur sur ce point.

M. Fromageot estime que le Comité se doit de ne formuler un avis quelconque que lorsque tous les membres sont unanimes à adopter les solutions envisagées. Si, au contraire, il existe chez l'un des membres un doute quelconque au sujet de leur opportunité, le Comité semble devoir s'abstenir de formuler aucune recommandation. En ce qui concerne particulièrement la question qui fait l'objet des présents débats, il ne pourrait se prononcer dans le même sens que le rapporteur.

Le Président se rallie entièrement aux observations de M. Fromageot. Il y a des cas où le Comité a peut-être le droit ou même le devoir d'émettre un avis, mais il ne peut le faire que lorsqu'il ne subsiste sur une matière aucune divergence de vues au sein du Comité, aucun doute dans l'esprit de l'un de ses membres. Ces conditions réalisées, il est évident qu'on pourra sans inconvénient exprimer un avis dans le rapport ou sous une forme quelconque. Il sortirait au contraire, des attributions de ce comité d'adopter à la majorité telle ou telle solution des questions qui font l'objet de ces débats ; c'est là proprement la tâche des conférences dont la réunion sera proposée. Il est évident,d'autre part, que la règle de l'unanimité ne s'applique pas, lorsqu'il ne s'agit que de soumettre une question à l'examen des gouvernements.

Le Dr Mastny rappelle à ce propos les déclarations qu'il a faites à la première session du Comité et donne lecture de la partie y relative du procès-verbal.

Le Président fait remarquer que les déclarations auxquelles vient de faire allusion M. Mastny se rapportent à une tout autre question. Le Comité doit se prononcer, à l'heure actuelle, sur le point de savoir s'il suggérera ou non une solution d'une question donnée. Le président est personnellement d'avis que le Comité ne peut indiquer une solution que lorsque tous ses membres l'ont adoptée et qu'il ne subsiste aucun doute quant à son opportunité. M. Mastny, à la première session, n'avait considéré que l'unanimité à réaliser sur les points à inscrire à l'ordre du jour du comité. En exigeant que la Commission approuve à l'unanimité la détermination de toutes les questions qui doivent être soumises aux gouvernements, on risquerait de créer à l'accomplissement des travaux du Comité un obstacle insurmontable. Dans le cas particulier, les membres sont tous d'avis qu'il convient d'attirer l'attention des gouvernements sur la question de la durée des privilèges diplomatiques, mais ils sont divisés au sujet de la manière dont on peut résoudre cette question.

Le professeur Brierly déclare que l'article 14 du projet de l'Institut soulève des objections très graves. C'est tout d'abord qu'il est extrêmement difficile de distinguer entre les actions se rattachant à l'exercice des fonctions diplomatiques et celle ne s'y rattachant pas. Ensuite, il serait éminemment contraire à la dignité des agents diplomatiques que l'on pût poursuivre ceux-ci dès que leurs fonctions viennent à cesser. L'article 14 du projet de l'Institut est d'ailleurs fort incomplet en ce qu'il ne prévoit pas tous les cas. On peut se demander, par exemple, quel est le statut de la femme d'un diplomate qui vient de mourir. Cesse-t-elle de jouir de l'immunité diplomatique ou les privilèges diplomatiques lui sont-ils encore accordés pendant une certaine période ?

Le Dr Guerrero estime fort opportunes les observations de M. Fromageot, en ce qui concerne l'unanimité. Toutefois, on peut craindre que la liste que le Comité enverra aux Etats ne soit qu'une énumération de questions ne comportant aucun avis, car il semble probable que l'accord ne se réalisera pas souvent au sein du Comité sur une conclusion quelconque.

Le Dr Suarez fait observer qu'il semble précisément que la majorité désire envoyer une liste de questions sans y faire figurer l'avis du Comité, ce qui ne lui semble pas très indiqué.

Le Président explique que le Comité a mandat de signaler une série de questions à traiter par des conférences et de les signaler avec des détails assez précis pour que chaque point puisse faire l'objet d'un article spécial de conventions.

Si l'on décidait d'aborder au sein de ce Comité l'étude des solutions à donner à chacune des questions, l'orateur craindrait que la session ne se prolongeât indéfiniment sans apporter de résultat. Aussi bien, il convient d'énumérer les questions qui paraissent dignes de l'attention des gouvernements et de faire l'objet d'une convention, en ne formulant un avis sur ces questions que lorsque le Comité adopte ledit avis à l'unanimité. L'unanimité est, en effet, le caractère auquel peut se reconnaître une solution indiscutable, car il est évident qu'une conclusion qui s'impose nettement à l'esprit d'experts ayant une expérience aussi diverse que celle des membres du Comité est susceptible d'être adoptée universellement. Le président se ralliera donc, pour ce qui est de la règle de l'unanimité, aux remarques de M. Fromageot.

M. Fromageot désire, à l'appui de son opinion, proposer l'exemple suivant : Si le Comité, dont les membres représentent la manière de voir plus ou moins admise dans leur pays, venait à émettre sur une question donnée un avis qui ne fût pas celui de tel ou tel de ses membres, le gouvernement de ceux-ci, lorsque cette question viendrait en discussion à la Conférence réunie pour la régler, se trouverait dans la position un peu difficile d'avoir à combattre une idée, présentée avec l'autorité qu'on lui sait par le Comité d'experts, et que son représentant aurait vainement combattue. N'y aurait-il pas une sorte de préjugé contre ce gouvernement ?

Le professeur Brierly se déclare en faveur des idées exprimées par M. Fromageot. Il croit que les craintes de M. Guerrero pourraient être levées par la considération que si l'on n'entre pas dans trop de détails, quelques solutions générales pourront être adoptées à l'unanimité.

Le Dr Guerrero tient à préciser qu'il ne s'est pas opposé à la proposition de M. Fromageot. Il n'a voulu qu'exprimer les craintes qu'il ressentait au sujet des conséquences qu'elle pourrait avoir.

Le Président pense qu'il serait sage, en l'espèce, d'appliquer les principes sur lesquels s'appuient les déclarations de M. Fromageot, quitte à revenir sur ces principes, si leur application devait soulever trop de difficultés dans l'avenir.

Il est décidé de faire figurer sur la liste la question de la durée des prérogatives diplomatiques, sans qu'aucun avis soit émis à ce sujet.

8. *Prérogatives diplomatiques dans les Etats tiers.*

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, donne lecture du passage de son rapport relatif aux prérogatives diplomatiques dans les Etats tiers (page 6) commençant par les mots : « Des questions fort délicates se présentent... », et se terminant par ceux-ci : « ... destinés à exercer leurs fonctions en pays étrangers ». Il précise que les conclusions proposées dans le rapport tendent à l'adoption de la jurisprudence italienne sur ce point.

Répondant à une question du président, il déclare que cette jurisprudence lui paraît satisfaisante et qu'il ne désire pas, pour sa part, qu'on la réforme.

Le Dr Suarez déclare ne pas se rallier aux conclusions du rapporteur.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, demande alors si sa conclusion, bien qu'elle ne soit pas de pratique générale, ne devrait pas être considérée comme bonne à adopter pour l'avenir.

Le Dr Suarez répond affirmativement.

M. Wickersham précise qu'à son avis, ce qui est désirable, c'est que la question soit réglée.

M. Fromageot déclare que, dans son opinion, il appartient au gouvernement du pays où le diplomate accomplit un séjour temporaire de décider quel traitement il appliquera à cet agent qui, par ailleurs, n'est pas accrédité auprès de lui, dans le cas où il viendrait à com-

mettre un acte répréhensible. En fait, certains Etats sont comme des pays de transit d'agents diplomatiques. En France, sous le Second Empire, un agent diplomatique dont la conduite politique était nettement hostile au Gouvernement français et qui traversait le territoire a été arrêté sans égard à sa qualité. Il va de soi que c'est là matière politique qui concerne les gouvernements.

Il est décidé que la question des prérogatives diplomatiques dans les Etats tiers figurera au questionnaire, sans que le Comité émette son avis à son sujet.

9. *Privilège d'immunité de juridiction en matière civile d'origine privée.*

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, donne lecture du passage de son rapport (pages 7-8) commençant par ces mots : « Quant à la prérogative de l'inviolabilité...» et se terminant par ceux-ci : « ... le soin d'exposer lui-même ces idées à notre Comité avec la précision nécessaire ».

Il explique que la réforme qu'il propose était adoptée ; dans le cas, par exemple, où une personne serait écrasée par l'auto d'un diplomate, la famille de la victime pourrait actionner le chauffeur et exercer, en conséquence, une action civile contre l'agent diplomatique qui, personnellement, est civilement responsable. Il est évident que toute idée d'action pénale doit être écartée.

En ce qui concerne la distinction difficile entre les actes accomplis à titre privé et à titre officiel, il ne s'agit que d'une question de fait, à laquelle on ne peut rapporter une objection de principe.

Le Dr Rundstein demande de quelle façon, d'après le système préconisé par M. Diena, on passe à l'exécution forcée du jugement prononcé en matière civile.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, répond que cette question est traitée dans la partie de son rapport qui vise l'action forcée.

En réponse à une question du président, le rapporteur expose que l'on pourrait rechercher les principes généraux sur lesquels on pourrait fonder le droit international en matière d'immunité de juridiction en matière fiscale.

Le Président croit pouvoir conclure des débats qui viennent d'avoir lieu que le Comité ne suit pas le rapporteur dans la distinction très nette qu'il a faite entre les actes privés et les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions par les agents diplomatiques. On n'a pas voulu rejeter complètement l'immunité diplomatique lorsqu'il s'agit d'actes privés. On a pensé que l'on pourrait légiférer sur l'immunité en matière de juridiction civile et commerciale, et l'on n'a pas voulu préconiser la suppression de cette immunité, même lorsqu'il s'agissait d'affaires indiscutablement privées.

L'orateur voudrait demander si le Comité entend se prononcer plus explicitement sur la question de savoir si l'on établira une distinction décisive et absolue entre les actes accomplis par les agents diplomatiques à titre privé et à titre officiel.

Le professeur Brierly déclare que, pour lui, il doute de plus en plus qu'il soit possible d'établir cette distinction. D'autre part, il faudrait évidemment, pour qu'on exprimât un avis à ce sujet, que la Commission fût unanime. Si l'on a institué l'immunité diplomatique, c'est pour que les agents puissent exercer leurs fonctions avec toute la liberté désirable ; il est évident que cette liberté serait diminuée si l'on pouvait exercer, contre la personne des agents diplomatiques, des actions à titre privé, autant même qu'elle le serait si des actions pouvaient leur être intentées en tant qu'agents diplomatiques. Il serait, de plus, attentatoire à la dignité des diplomates que, dans le cas de chaque litige, on dût déterminer le caractère officiel ou privé de l'affaire.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, fait remarquer à ce propos qu'il est dit, à la page 8 de son rapport : « En tout cas, ce serait au demandeur qui prétend agir devant une juridiction civile ou commerciale contre un agent diplomatique qu'il incomberait de fournir la preuve que le défendeur a agi à titre privé. »

M. Fromageot fait remarquer que cette procédure reviendrait en définitive à mettre les agents diplomatiques dans la nécessité d'administrer la preuve contraire, ce qui peut compromettre l'accomplissement de leur mission.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, répond que le diplomate n'aura qu'à s'y dérober en arguant du fait qu'il a agi à titre officiel.

M. Wickersham signale que, dans certains Etats qui ne sont pas parvenus à un niveau de civilisation très élevé, où l'on se fait une idée assez rudimentaire des prérogatives diplomatiques, il n'est pas rare que l'on cherche à embarrasser les agents diplomatiques.

Le Dr Mastny déclare qu'il a adopté sur cette question l'opinion de M. Diena et que son idée directrice a toujours été de réduire les prérogatives diplomatiques. L'on trouvera cependant, à la page 12 du rapport, dix objections que l'orateur a cru devoir formuler à sa propre thèse.

Il est donné lecture de ces dix objections.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, se déclare disposé, étant donné les hésitations de certains membres du Comité, à ne pas insister sur la réforme qu'il a proposée. Il croit, toutefois, que l'on est généralement d'accord sur la nécessité de prévoir certaines exceptions au principe universel des prérogatives diplomatiques. D'autre part, plusieurs objections dirigées contre le système préconisé par l'orateur valent également en ce qui concerne les exceptions au principe général. Si, par exemple, un agent diplomatique achetait des tableaux dans un dessein de spéculation, y aurait-il lieu à action judiciaire ? Il semble que oui, d'après l'opinion dominante ; mais le diplomate ne pourrait-il prétendre qu'il a effectué ces achats pour la décoration de l'immeuble de sa légation ? Il y aurait donc, ici, doute au sujet du caractère de l'affaire et ce doute existe, même si l'on fait abstraction de la réforme.

Le Président expose qu'il lui semble évident que la question faisant l'objet des présents débats ne peut comporter de solution unanimement acceptée. Il y aura donc lieu de se contenter de la signaler à l'attention des gouvernements. On pourrait, pense l'orateur, proposer à ceux-ci d'étudier la question d'une immunité en matière civile comportant des exceptions appropriées. Le Comité pourrait faire savoir qu'il n'a pu donner son avis en la matière, faute de temps et parce que l'unanimité n'a pu être réalisée sur les conclusions formulées.

Le Dr Loder ne voit pas en quoi un jugement visant la personne privée d'un agent diplomatique porte atteinte à la dignité de l'Etat représenté et nuit à l'exercice des fonctions du diplomate.

Le Président, tout en reconnaissant la portée des observations faites par M. Loder, estime qu'il est impossible que l'accord se réalise au sein du Comité sur une solution quelconque. On se contentera donc de signaler la question à l'attention des gouvernements.

Il en est ainsi décidé.

Le Dr Rundstein désire proposer à cet égard la formule suivante :

« Il est présumé que les actes d'un agent diplomatique sont accomplis par lui dans l'exercice de sa mission.

« Cette présomption ne peut être écartée que dans le cas où l'Etat représenté par l'agent déclare que l'acte, donnant occasion à une action civile, a été accompli par lui à titre privé. »

Cette rédaction rendrait inutile l'administration de la preuve exigée du demandeur.

Le Président déclare qu'il est impossible de passer à la discussion de ce texte avant d'avoir eu le temps de l'examiner avec soin.

10. *Discussion de la lettre de M. le ministre Mastny à M. le professeur Diena (Annexe au rapport de M. Diena).*

Le Président déclare la discussion ouverte sur la lettre de M. Mastny, pour autant que les objets qui y sont traités ne l'ont pas encore été dans la discussion sur le rapport de M. Diena.

Le Dr Mastny déclare que la plupart des idées contenues dans sa lettre ont déjà été discutées en même temps que le rapport de M. Diena. Pour ce qui est de sa proposition visant la constitution d'un tribunal arbitral, il suffit de la signaler aux membres du Comité sans instituer de débat.

L'orateur donne lecture du passage du rapport de M. Diena (page 8) commençant par ces mots : « Le soussigné craint cependant qu'une réforme comme celle-ci... » et se terminant par ceux-ci : « ...toutes les garanties qui existent à leur avantage dans une juridiction ordinaire », ainsi que du passage de sa propre lettre (page 13) : « en étendant l'immunité de la juridiction civile... » jusqu'à la fin.

L'orateur ne juge pas nécessaire que l'on demande aux gouvernements de légiférer sur la base de sa proposition. Il est suffisant qu'ils aient connaissance de cette proposition par les procès-verbaux du Comité, le rapport de M. Diena et son annexe.

Le Dr Suarez se déclare en faveur de la proposition de M. Mastny visant la création d'un tribunal, à condition, toutefois, que ce tribunal ne soit pas autre chose qu'une cour d'honneur désignée par le corps diplomatique.

Le Président croit avec M. Diena que l'idée d'un tribunal arbitral ne serait pas accueillie favorablement par les Etats.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, demande à M. Mastny si, dans son opinion, un diplomate accepterait volontiers de soumettre à la Cour d'honneur un différend qu'il aurait avec son tailleur.

Le Dr Mastny répond que l'on aurait pu voir en Autriche des cas semblables réglés par l'« Oberhofmarschallamt ».

Le Président déclare qu'il est personnellement d'avis que, dans l'intérêt même de leurs citoyens, la plupart des Etats hésiteraient à accepter l'idée de cette juridiction d'honneur. Il est bien entendu, toutefois, que la proposition, puisqu'elle figure dans l'annexe, sera communiquée au Conseil et aux gouvernements.

Le Dr Loder demande s'il serait possible que l'on fît connaître que l'opinion du Comité est que l'immunité ne doit pas forcément être accordée dans tous les cas et de préciser même que l'on ne peut l'invoquer que lorsque la dignité de l'Etat ou celle de l'agent souffrirait des poursuites à engager.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, s'associe à la question de M. Loder.

M. Wickersham désirerait savoir si, à la connaissance de ses collègues, des demandes ou des réclamations ont été souvent formulées, tendant au changement du système actuel d'immunité diplomatique. Il lui semble personnellement que le privilège d'immunité octroyé aux diplomates est de nature à rendre ceux-ci plus scrupuleux sur l'observation de leur devoir.

Le professeur Diena, vice-président, rapporteur, désire attirer l'attention du Comité sur le cas d'un représentant diplomatique des Etats-Unis, à Vienne, qui eut des démêlés avec son propriétaire au sujet de son loyer. Cet agent refusa de se soumettre à la juridiction locale. Le Gouvernement des Etats-Unis, ayant été informé du fait, adressa une lettre officielle qui ne revêtait, d'ailleurs, pas le caractère international et dans laquelle il était rappelé que les agents diplomatiques doivent se garder de se prévaloir, pour leurs affaires privées, des privilèges et immunités diplomatiques. Il semble donc qu'il existe aux Etats-Unis une tendance contraire à l'extension aux actes de nature privée des prérogatives diplomatiques.

M. Wickersham répond que ce cas ne lui est point inconnu, mais qu'à son avis, l'existence du privilège constitue plutôt une garantie, car les diplomates agiront de manière que la question de sa suppression ne soit pas soulevée. Il semble que si l'on écartait définitivement l'immunité diplomatique en matière privée, le fait comporterait des conséquences fâcheuses pour le corps diplomatique de tous les pays.

Le Dr Loder précise que son but était d'empêcher que les prérogatives diplomatiques soient invoquées pour faciliter les affaires privées des agents diplomatiques.

Le Président suggère que l'on ajoute, concernant l'immunité de juridiction en affaires d'origine privée, la réserve de « toute limitation ou exception compatible avec le but du privilège d'immunité diplomatique ».

Le Dr Loder se déclare d'accord sur cette formule.

Le Dr Suarez est d'avis qu'il serait préférable de laisser les choses dans l'état où elles sont et qu'en voulant réformer, on s'engagerait dans une voie dangereuse, surtout pour les pays de grande immigration où les questions politiques européennes ont une forte répercussion. L'essentiel est de ne désigner comme agents diplomatiques que des personnes d'une haute conscience.

SIXIÈME SÉANCE

Tenue à Genève le vendredi 15 *janvier* 1926, *à* 10 *heures* 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres présents à la dernière séance, le professeur Diena étant absent pendant la première partie de la séance.

36. Question de la présence de M. De Visscher à la session.

Le Président fait savoir qu'il a envoyé à M. De Visscher une lettre pour le prier, si son état de santé le lui permet, de vouloir bien se rendre à Genève vers la fin du mois, afin de pouvoir donner son avis au moins sur les questions qui sont plus spécialement de sa compétence.

Il fait savoir encore que M. Diena, devant assister à un service funèbre en l'honneur de la reine douairière d'Italie décédée, s'est excusé de ne pouvoir être présent au début de cette séance.

37. Responsabilité d'un Etat en raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens d'un étranger (C.P.D.I. 24) : Conclusions du rapporteur.

Le Dr Guerrero pense que les membres du Comité n'ont pas été sans remarquer que son rapport débutait par quelques considérations générales sur les fondements du droit international. Il lui a paru sage d'adopter cette méthode, étant donné que le Comité est saisi d'une question qu'il ne peut traiter sans consulter souvent ce qui doit être considéré comme la volonté collective des Etats. Il lui serait impossible autrement de proposer des dispositions susceptibles d'être incorporées dans une convention générale. Certaines matières, par exemple les privilèges et immunités diplomatiques, qui viennent d'être étudiées, permettent d'avancer des propositions de réforme et de formuler des desiderata en vue de modifier telle ou telle pratique.

Mais il n'en est pas de même en ce qui concerne la responsabilité internationale. Celle-ci constitue une question fort délicate et tellement grosse de conséquences que la prudence et la modération ne sauraient jamais être assez recommandées, lorsqu'on la traite. La moindre exagération dans l'observance d'un devoir international susceptible d'entraîner une responsabilité, également internationale, risquerait de rendre impossible tout accord entre les Etats. Cette question est de celles où les intérêts matériels sont très en-dessous des intérêts moraux des Etats. C'est pour cette raison que l'orateur a eu soin de tirer ses conclusions d'après des règles juridiques qui peuvent être considérées comme étant généralement admises par les Etats eux-mêmes.

Le Comité ne doit pas perdre de vue qu'il doit se borner à recommander des solutions susceptibles d'être réalisées et que, pour atteindre à ce but, il est indispensable de ne pas dépasser certaines limites qui ont déjà été tracées par les Etats dans la pratique de leurs rapports internationaux.

Il est fort possible d'imaginer d'autres infractions internationales pouvant causer des dommages aux étrangers et à propos desquelles existent des doutes quant à la responsabilité ou l'irresponsabilité des Etats. Mais M. Guerrero s'est borné à étudier dans son rapport, les cas les plus importants et les plus fréquents, parce qu'il lui a paru qu'il serait déjà très heureux qu'un accord international pût intervenir sur les points indiqués dans son rapport.

M. Guerrero se tient à la disposition de ses collègues pour fournir toute explication et répondre aux questions qui seront posées.

Le Président estime qu'il importe avant tout de fixer une méthode en ce qui concerne la discussion du rapport de M. Guerrero. Ce rapport contient plusieurs affirmations précises. Il est fort probable que le Comité ne pourra se mettre unanimement d'accord sur l'acceptation des conclusions qui lui sont proposées. Néanmoins, la valeur intrinsèque de ces conclusions est si grande qu'une discussion s'instituera avec profit à leur sujet.

La liste des questions présentées par M. Guerrero répond parfaitement à ce que l'on attendait de son rapport. Ces questions sont détaillées, précises. Elles pourront servir de base aux recommandations du Comité, ainsi qu'aux travaux futurs des conférences. Il est bien entendu que le Comité ne fera pas siennes toutes les conclusions formulées par le rapporteur, mais qu'il les présentera seulement comme pouvant constituer les éléments des discussions futures des conférences chargées d'élaborer les conventions. C'est sur ces éléments que les gouvernements pourront également faire porter leur examen. Sur chaque point soulevé par le rapporteur et recommandé par le Comité, les gouvernements et les conférences auront la latitude, soit d'adopter la solution préconisée par le rapporteur, soit de la modifier, ou même de la rejeter. Il n'entre point dans les attributions du Comité de déterminer quelles seront les solutions définitives. C'est dans cet esprit que l'on pourra aborder la discussion du rapport de M. Guerrero.

Le Dr Guerrero, rapporteur, se déclare d'accord.

Le professeur Brierly désire présenter quelques remarques de caractère général, tout en se défendant de le faire dans un esprit hostile au rapporteur. Deux questions très différentes sont impliquées ici : la première est celle de la définition de la responsabilité des Etats et la seconde celle de la procédure à suivre pour les Etats qui demandent une réparation. Il semble à M. Brierly qu'elles ne puissent pas être traitées de la même façon.

En ce qui concerne tout d'abord les règles à formuler, il convient de faire observer que si les membres du Comité ne siègent pas à titre de délégués de leurs gouvernements, ils n'en représentent pas moins la tradition juridique de leurs pays respectifs. A un juriste anglais, les conclusions qui s'imposent en la matière paraissent bien difficiles à établir; M. Guerrero s'y est essayé et M. Brierly ne peut qu'admirer le travail qu'il a présenté. Toutefois, en raison peut-être de la tournure anglaise de son esprit, qui préfère procéder du particulier au général plutôt que du général au particulier, M. Brierly inclinerait à faire dépendre la solution de la question de la responsabilité des Etats d'une jurisprudence qui s'établira peu à peu, plutôt que d'un principe général. En Angleterre, pour ne citer que ce pays, il n'existe pas de droit écrit à ce sujet, et M. Brierly croit, pour sa part, qu'il serait sage que les règles internationales en matière de responsabilité des Etats fussent tirées de la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale. On aperçoit à cette thèse certaines objections. On reprochera surtout à ce système sa lenteur ; mais M. Brierly pense qu'il sera, après tout, le plus sûr et le plus satisfaisant.

M. Brierly, au reste, n'entend point critiquer l'œuvre de M. Guerrero. S'il était appelé à accomplir la même besogne, il n'est pas sûr qu'il y développerait autant d'habileté. Toutefois, il lui semble qu'on ne peut pas faire une règle générale pour les cas se rapportant à la responsabilité des Etats, cas qui varient à l'infini.

En ce qui regarde, au contraire, les questions de procédure, qui seront traitées plus tard, M. Brierly a plus d'espoir qu'on pourra en faire l'objet d'une convention.

Le Dr Suarez pense qu'il serait utile qu'il fît connaître également le point de vue particulier des dix Républiques de l'Amérique latine et du Mexique. Dans l'opinion dominante de ces pays, un Etat n'est pas responsable des dommages causés aux étrangers, pour autant que ces dommages ne sont pas la conséquence de faits de xénophobie. Cette idée découle du principe de l'égalité absolue qui règne dans ces pays entre les citoyens et les étrangers. Si les étrangers sont victimes de crimes de xénophobie, la responsabilité de l'Etat est engagée non pas parce qu'il s'agit d'étrangers considérés comme tels, mais parce que les attentats dont ils sont victimes sont causés par la xénophobie. On ne distingue pas dans ces pays, à l'occasion de ces faits, entre citoyens et étrangers. Il n'y a guère que des dommages aux habitants.

Le Dr Guerrero, rapporteur, fait remarquer que les débats viennent de démontrer l'inconvénient de se placer à un point de vue national. C'est pourquoi, en tant que rapporteur, il a cherché à s'élever à une conception internationale de ces questions. On a pu constater qu'il s'est fréquemment écarté, au cours de son rapport, de la thèse latino-américaine. Il s'agit, en effet, de fonder un droit universel et non continental. C'est ainsi que si le projet de convention devait être établi sur la conception prédominante en Amérique latine, la responsabilité des Etats serait presque toujours écartée, alors que les conclusions du rapporteur tendent à un résultat tout différent.

M. Wickersham est d'avis qu'il faudrait se demander tout d'abord s'il est possible d'établir une convention sur ce qui a fait l'objet du rapport. Il lui semble qu'en matière de responsabilité internationale, la chose est plus difficile que dans toute autre. La jurisprudence à ce sujet est, en effet, en plein cours de développement.

L'orateur désire se rallier, pour le reste, aux considérations de M. Brierly et pense qu'il y a lieu de laisser la Cour permanente de Justice internationale et les tribunaux arbitraux faire jurisprudence par leurs arrêts.

Le Président regrette de ne pouvoir partager l'opinion des orateurs précédents.

Il rappelle qu'à la première session tous les membres du Comité avaient voulu mettre cette question à l'étude. Cette décision, toutefois, n'avait été que provisoire, et le président n'insistera pas à son sujet. Il se bornera à faire ressortir que les solutions données par les Etats à la plupart des cas et pouvant faire jurisprudence jusqu'ici ont été inspirées par des considérations d'ordre politique plutôt que juridique. On a tenu compte, pour les établir, bien plus des facteurs politiques et des relations qui existent entre les gouvernements que des intérêts de la justice. C'est pourquoi il importe de fixer ici des normes juridiques. Tout le monde en bénéficiera et surtout les Etats qui ont eu à souffrir des prétentions exagérées d'autres Etats. Il serait utile de pouvoir invoquer un texte pour combattre ces prétentions, et ce texte serait apprécié aussi bien des Etats demandeurs que des Etats défendeurs.

D'autre part, les difficultés dont on a parlé ne semblent pas être si grandes que l'on doive renoncer à aborder l'examen de cette question tant que l'on ne connaît pas le point de vue des gouvernements. La lecture du rapport confirme, d'ailleurs, l'espoir qu'il ne sera pas impossible de trouver une solution au problème. Si les gouvernements ne partagent pas l'opinion du Comité sur l'opportunité d'une convention, il leur appartiendra d'écarter la question. Il serait fâcheux qu'après avoir demandé et obtenu un rapport si remarquable, on n'en tirât pas tout le profit possible. Il semble, du reste, que M. Brierly, bien qu'il ait exprimé quelque doute, n'ait pas eu l'intention de proposer que l'on renonce à l'étude de la question des responsabilités, non plus, d'ailleurs, que M. Wickersham, qui vient de déclarer qu'il partage entièrement l'opinion de M. Brierly.

M. Wickersham explique que, en effet, il ne s'opposera pas à ce que l'on aborde l'étude du problème ; mais il pense que le rapport de M. Guerrero a plutôt démontré l'impossibilité qu'il y avait d'établir une convention internationale sur la responsabilité des Etats.

Quant à la discussion qui suivra, il croit qu'elle sera de nature à faire encore mieux ressortir cette impossibilité.

Le Dr Guerrero, rapporteur, donne lecture de la première conclusion (page 13) de son rapport. Cette conclusion est tirée de la considération que la législation internationale dérive soit du droit écrit, soit du droit coutumier, d'une part, et qu'il faut, d'autre part, pour qu'un délit revête le caractère international, que l'acte illicite soit imputable à un Etat.

Le Président fait observer que cette thèse comporte une diminution très sensible des causes de réclamations d'ordre international. Elle ne peut qu'être agréable aux pays défendeurs qui ont fait des expériences fâcheuses en la matière.

Le Dr Guerrero, rapporteur, donne lecture de la deuxième conclusion. Il pense qu'elle n'est pas susceptible de soulever d'objection. Les droits auxquels il est fait allusion sont reconnus comme les droits fondamentaux de tout être humain qu'un Etat, lorsqu'il entre dans la communauté, s'engage implicitement à respecter.

Le Président fait remarquer que l'adoption de cette thèse pourrait avoir des conséquences imprévues. Un Etat semblerait être obligé, par exemple, de protéger la propriété d'une manière si complète que l'on ne voit pas bien comment il serait en mesure de procéder à des expropriations.

Le Dr Guerrero, rapporteur, pense que l'expropriation constitue un cas différent ; elle doit être compensée. Le droit des Etats de prendre des mesures d'utilité publique doit être évidemment réservé ; mais, s'ils procèdent à des expropriations, ils sont obligés d'accorder des compensations.

Le Président fait observer qu'aucun Etat ne peut garantir la propriété privée contre les vols, etc. A son avis, il serait utile de lire en même temps les conclusions 2 et 3, la troisième expliquant la deuxième.

Le Dr Guerrero déclare qu'il est parfaitement d'accord sur le point qu'aucun Etat ne peut garantir la propriété privée contre le vol et les actes individuels. Ce sont là des faits qui ressortissent au droit interne ; il n'est question ici que de droit international.

L'orateur donne lecture de la troisième conclusion.

Le Président désirerait proposer qu'on réunît ces deux conclusions en une seule, étant bien entendu, d'ailleurs, qu'elles ne seront présentées que sous la forme de questions.

Le Dr Guerrero se déclare d'accord.

M. Wickersham demande si, dans l'opinion de M. Guerrero, il est universellement admis que l'on doive mettre à la disposition des étrangers les mêmes tribunaux auxquels peuvent avoir recours les citoyens.

Le Dr Guerrero explique qu'il a précisé dans son rapport que le maximum à quoi peuvent prétendre les étrangers est le traitement dont jouissent les citoyens. L'Etat doit être libre d'établir, comme bon lui semble, sa législation interne. L'intervention de Puissances étrangères ne saurait être admise en la matière.

M. Wickersham prend le cas d'un émigrant qui se voit refuser l'accès du territoire des Etats-Unis et qui cherche à obtenir satisfaction devant un tribunal américain. D'après la conclusion deuxième du rapporteur, le Gouvernement des Etats-Unis serait obligé de lui permettre de recourir à ce tribunal.

Le Dr Guerrero, rapporteur, explique que, dans son idée, le devoir essentiel d'un Etat consiste à mettre à la disposition des étrangers les tribunaux qui leur sont nécessaires pour faire reconnaître les droits qui leur sont conférés par la législation même du pays où ils résident.

Le Président rappelle que le point de vue de M. Wickersham n'en reste pas moins différent de celui du rapporteur. M. Guerrero a bien dit que le traitement appliqué aux citoyens est le maximum à quoi peuvent prétendre les étrangers. Toutefois, en ce qui concerne les organes judiciaires et d'après la rédaction adoptée par M. Guerrero, il semble que les étrangers puissent exiger que soient mis à leur disposition les mêmes tribunaux auxquels peuvent avoir recours les citoyens.

Il n'est pas sûr que cette stipulation soit conforme aux principes mêmes du rapporteur. Il suffirait que l'on dît : « ...les organes nécessaires et appropriés à leur défense » et qu'on précisât qu'un Etat remplit ses obligations, lorsqu'il accorde aux étrangers les mêmes tribunaux qu'aux citoyens. Il doit être bien entendu que, dans les pays où l'immigration est très forte et où des tribunaux spéciaux ont été prévus pour les immigrants, le fait d'avoir institué de tels tribunaux ne constitue pas en soi une infraction aux règles du droit international.

Le Dr Guerrero, rapporteur, se déclare d'accord sur la rédaction proposée par le président. Il n'avait adopté la formule que l'on trouve dans le rapport que parce qu'il s'agissait de droits fondamentaux universellement reconnus et au sujet desquels les mêmes organes judiciaires sont compétents dans tous les pays pour les nationaux et les étrangers.

Le Dr Suarez fait observer qu'il n'en est pas ainsi en Argentine, où les étrangers se trouvent dans une situation meilleure.

Le Dr Guerrero, rapporteur, répond que c'est du moins le cas général dans toutes les législations qu'il a étudiées : les tribunaux de première instance, les cours d'appel et de cassation sont compétents, qu'il s'agisse de citoyens ou d'étrangers.

Le Dr Suarez est d'accord avec M. Guerrero. Il tient à faire remarquer qu'en Argentine, puisque ce pays fait exception, les étrangers ont à leur disposition les Cours fédérales, ce qui constitue pour eux une garantie plus grande que ne représentent, pour les citoyens, les tribunaux provinciaux. Par conséquent, et à ce point de vue, les étrangers jouissent en Argentine d'un traitement privilégié.

M. Wickersham constate que, dans l'opinion de M. Guerrero, les Etats doivent assurer aux étrangers la même protection qu'aux nationaux. Si désirable qu'une telle disposition puisse paraître en théorie, il ne semble pas qu'elle puisse être universellement adoptée dans la pratique.

M. Fromageot, tout en réservant expressément son opinion sur le point de savoir s'il est possible ou non d'établir une convention générale à ce sujet, voudrait faire remarquer à son tour que l'on discute présentement la question de la responsabilité des Etats. Il suit de là que l'hypothèse envisagée est celle d'une contravention à des obligations internationales. Il s'agit, par conséquent, d'une faute ou d'une négligence, et le Comité semble se préoccuper de déterminer plutôt les devoirs des Etats que les conséquences d'un manquement à ces devoirs, c'est-à-dire d'une faute ou d'une négligence. Or, il y a d'autres devoirs que ceux qui sont énoncés dans les conclusions du rapport. D'autre part, l'accès des étrangers sur le sol national, leur protection, etc., sont des matières sur lesquelles il est fort difficile de légiférer d'une manière générale et universelle. Elles ne peuvent guère être traitées que dans des conventions bilatérales, tenant compte des conditions particulières existant dans les Etats contractants et variables à l'infini, selon les rapports qui existent entre ces Etats, selon les circonstances, conditions sociales et géographiques, etc. En conséquence, il semble qu'on ne doive pas s'attacher à déterminer ici les obligations des Etats. Le principe général pourrait être formulé de la manière suivante : la responsabilité des Etats ne peut être engagée que si l'on peut leur reprocher une négligence ou une faute, et la question de savoir s'il en est ainsi est bien plus une question de fait qu'une question de droit.

Le Dr Guerrero, rapporteur, se déclare d'accord sur ce point avec M. Fromageot. Aussi bien avait-il pensé que les trois premières conclusions étaient destinées à énoncer le principe de la responsabilité, alors que les suivantes se rapportaient plus étroitement à l'objet de la présente discussion.

Le Président déclare que, s'il a bien compris M. Guerrero, celui-ci n'a traité des devoirs des Etats qu'en tant qu'un manquement à ces devoirs engage la responsabilité desdits Etats. Dans ces conditions, il importe peu que l'on ait mentionné sans restrictions expresses, dans les conclusions, des devoirs auxquels, dans certains cas, les Etats peuvent manquer sans que leur responsabilité soit engagée. C'est seulement du point de vue de la responsabilité éventuelle des Etats que l'on doit considérer la mention faite, dans les trois premières conclusions, des devoirs des Etats.

M. Wickersham est d'avis que l'on pourrait utilement supprimer les deuxième et troisième conclusions, qui ne font que développer la première, et passer de celle-ci, sans transition, à la quatrième.

Le Dr Guerrero, rapporteur, fait observer que cette dernière proposition est conforme à son idée de commencer par la quatrième conclusion. Il consentira donc bien volontiers à la suppression des deuxième et troisième conclusions, qui ne seront maintenues que dans le rapport.

Il en est ainsi décidé.

Le Dr Guerrero, rapporteur, donne lecture de la quatrième conclusion de son rapport. Cette conclusion, ainsi qu'il est dit dans le rapport, a été tirée de la réponse du Comité des juristes nommés par le Conseil de la Société des Nations en date du 29 septembre 1923 ; elle s'inspire de principes rigoureusement conformes à ceux qui ont été développés dans le rapport et M. Guerrero a cru bon, pour cette raison, de la signaler aux membres du Comité.

M. Fromageot fait observer que la formule de ce Comité de juristes ne contient qu'une application du principe général qui est que la responsabilité d'un Etat n'est engagée que lorsqu'il y a eu de sa part faute ou négligence. On a fait application de ce principe aux crimes politiques. Il en faut faire également application dans l'hypothèse de dommages causés aux biens ou aux personnes en cas d'émeute. Ce n'est d'ailleurs là qu'une maxime de gros bon sens.

Le Président estime qu'il s'agit surtout de prévoir les conséquences pratiques de cette disposition. Il ne faut pas perdre de vue que, jusqu'ici les gouvernements ont surtout donné à ces cas des solutions qui s'inspiraient de considérations politiques. Il semble indiqué, comme l'a fait le rapporteur, de poser certaines règles générales qui fassent universellement jurisprudence.

Le Dr Guerrero, rapporteur, pense qu'il est même absolument nécessaire que de telles règles soient fixées, afin que chaque Etat ne soit pas tenté de résoudre ces cas à sa manière. Il subsisterait des doutes sur la responsabilité des Etats, si l'on se bornait à adopter le principe général que celle-ci découle d'une négligence ou d'une faute des autorités. Si, d'autre part, on s'en tenait à l'expression de « dommages causés par une négligence de l'Etat », on pourrait se demander si l'Etat est responsable ou non dans le cas où l'un de ses fonctionnaires agirait en dehors de sa compétence. Il importe donc de ne pas se contenter d'énoncer le principe général, mais de traiter point par point les cas particuliers.

M. Wickersham désirerait savoir ce que M. Guerrero entend par « crimes politiques commis dans l'étendue du territoire d'un Etat sur la personne d'un étranger ».

Le Dr Guerrero, rapporteur, explique qu'il s'agit d'un crime commis par un individu sur une personne investie de fonctions publiques, telle, par exemple, qu'un ambassadeur.

Le Président fait observer que, s'il s'agissait de poser une règle spéciale pour les crimes politiques, il importerait de définir exactement ceux-ci ; mais, puisque c'est le principe général qui s'applique aussi aux crimes politiques, il ne semble pas qu'ici il soit nécessaire de donner plus de précisions. Il suffit de dire que la règle générale est valable aussi dans le cas des crimes politiques. Pour l'interprétation de l'expression « crimes politiques », on pourra, d'ailleurs, se reporter aux déclarations de M. Guerrero, qui figureront au présent procès-verbal.

Le Dr Guerrero, rapporteur, rappelle qu'il a donné dans son rapport, sous le titre : « Crimes politiques commis sur des étrangers sur le territoire d'un Etat » (page 5), quelques explications sur ce qu'il entendait par crimes politiques.

Le Président ajoute que, d'ailleurs, la définition de ce crime se précise au deuxième alinéa de la quatrième conclusion.

M. Wickersham fait observer que, de plus, ces crimes sont assez peu fréquents.

Le Dr Guerrero, rapporteur, expose que c'est à la suite de l'envoi d'une commission internationale en Grèce que l'on a songé à la rédaction de cette quatrième conclusion.

(M. le professeur Diena, vice-président, entre en séance).

Le Dr Mastny fait observer que, pour qu'il y ait crime politique, il est nécessaire que le caractère public de la personne sur laquelle un attentat est commis soit officiellement connu et ait été officiellement notifié.

Le Dr Guerrero, rapporteur, déclare que cette clause lui paraît, en effet, très importante. Il propose la rédaction suivante du deuxième alinéa de la quatrième conclusion : « Le caractère public reconnu que revêt un étranger... ». Dans ces conditions, un agent diplomatique qui n'aurait pas encore remis ses lettres de créance, ne serait pas considéré comme revêtu d'un caractère public.

Le Président fait observer que l'expression « reconnu » dépasse peut-être la pensée du rapporteur. Il propose les mots « connu officiellement ».

Le Dr Guerrero, rapporteur, se déclare d'accord.

M. van Hamel, directeur de la Section juridique, demande si le Comité ne préférerait pas conserver le texte établi par le Comité spécial de juristes, texte qui a été approuvé par le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations. Le second alinéa du texte du Comité spécial des juristes, auquel il vient d'être fait allusion, porte : « Le caractère public reconnu que revêt un étranger... ». Ici, le mot « reconnu » est pris dans le même sens que « connu officiellement ».

Le Dr Guerrero, rapporteur, déclare qu'il préfère s'en tenir à l'expression « connu officiellement ». Prenant le cas de la commission envoyée en Grèce, le Gouvernement grec aurait fort bien pu ne pas reconnaître cette commission, mais il eût suffi, pour que le caractère officiel de cette commission fût reconnu, que son envoi fût notifié au Gouvernement grec.

Le Président explique qu'il avait critiqué le terme « reconnu » sans se souvenir que le Comité spécial de juristes eût lui-même employé cette expression. Il lui semble maintenant que le Comité d'experts pour la codification progressive du droit international ferait bien d'adopter intégralement la rédaction du Comité spécial de juristes, surtout étant donné que, s'il apportait des modifications à cette rédaction, la chose pourrait paraître plus importante qu'elle ne l'est et que l'on pourrait se demander quelles sont les raisons qui ont dicté ces modifications.

D'autre part, de fort bons arguments peuvent être invoqués pour l'emploi du mot « reconnu ». Si, par exemple, un Etat décidait l'envoi d'une commission dans un pays étranger et, dans l'hypothèse que ce fait portât atteinte à la souveraineté de ce pays, celui-ci n'aurait qu'à ne pas « reconnaître » la commission pour qu'elle ne revêtît pour lui aucun caractère public, ceci bien que l'envoi de la commission lui ait été notifié par l'autre Etat.

M. van Hamel désire ajouter que l'expression avait, d'ailleurs, fait l'objet d'un sérieux examen avant d'être adoptée. L'on se souviendra du cas d'un représentant des Soviets de Russie assassiné en Suisse. Cet agent diplomatique s'était présenté à la délégation suisse à Rome et, bien qu'il n'eût pas été reconnu officiellement comme représentant des Soviets, sa venue était connue en Suisse. La question s'est posée alors de savoir si la responsabilité du Gouvernement suisse était ou non engagée. Afin de trancher nettement le cas, dans l'avenir, le Comité spécial de juristes a pensé qu'il était nécessaire que le caractère public de la victime fût reconnu pour que la responsabilité des Etats fût engagée.

Le professeur Brierly pense que le terme « reconnu », qui est employé ici, ne signifie pas « reconnu par l'Etat », mais simplement : bien connu, notoire.

Le Comité décide d'adopter l'expression : « Le caractère public reconnu que revêt un étranger ».

Le professeur Diena, vice-président, en raison de ce qu'il avait été absent au début de la séance, désire émettre maintenant quelques considérations sur la conclusion troisième qui a fait l'objet des débats précédents.

La troisième conclusion, amendée au cours de la discussion, dispose que : « la protection doit être exercée en octroyant aux étrangers les organes nécessaires et appropriés pour la défense des droits civils que la législation nationale leur reconnaît, mais sans qu'un Etat puisse exiger, pour ses ressortissants, une situation meilleure que celle que le droit interne accorde aux nationaux, sauf dans le cas où il existerait un traité à cet effet », de sorte que, conclut M. Diena, il suffit que l'Etat octroie aux étrangers le même traitement qu'à ses citoyens pour que soit écartée toute possibilité de réclamation de la part d'un autre Etat et qu'il est exclu qu'un Etat étranger puisse exiger pour ses ressortissants un traitement meilleur que celui qui est appliqué aux citoyens du pays considéré. Ces stipulations, de l'avis de M. Diena, ne sont pas conformes aux règles du droit international. Cette égalité devant la législation nationale n'est pas suffisante en soi. Des législations nationales, en effet, peuvent être arriérées et contenir des dispositions contraires aux principes universellement reconnus de droit international. Or, il est bien évident que les règles du droit international ne peuvent être infirmées par les dispositions contraires d'une législation nationale.

Le Dr Guerrero, rapporteur, est d'une opinion tout opposée à celle de M. Diena. Si un Etat considère que les citoyens d'un autre pays ne sont pas protégés suffisamment par leur législation nationale, cet Etat doit s'efforcer d'éviter que ses ressortissants viennent s'y établir ; s'ils passent outre, c'est affaire à eux. Le principe qui doit dominer toute la question est que le maximum à quoi peuvent prétendre les étrangers tient dans le traitement qui est appliqué aux citoyens.

M. Wickersham ne partage pas la manière de voir de M. Guerrero. A son avis, toute l'histoire des relations internationales tend à justifier la thèse contraire. Le privilège d'exterritorialité et, si l'on veut encore, les capitulations ont été établis pour que les ressortissants

ou certains ressortissants d'un Etat donné jouissent, dans d'autres pays, de garanties plus effectives que les citoyens mêmes de ce pays.

Dans les pays de civilisation inférieure, où le citoyen est à la merci du caprice d'un fonctionnaire, il est nécessaire que les ressortissants des pays de civilisation plus élevée soient spécialement protégés. L'identité de traitement est, dans ce cas, notoirement insuffisante pour assurer la protection des étrangers.

Le Président fait observer que, le Comité ayant décidé de supprimer la troisième conclusion, l'objet de la présente discussion perd de son importance. Il désirerait attirer l'attention des membres du Comité sur le fait que l'on se propose actuellement de rechercher quels seraient les points qui pourraient être réglés dans une convention. Or, il serait difficile de prévoir, dans une convention générale, l'octroi aux étrangers d'un traitement plus favorable qu'aux nationaux d'un pays donné. Si l'on s'engageait dans cette voie, on donnerait à des Etats la faculté de critiquer les institutions, le système judiciaire, la police, etc., d'autres pays, ce qui serait inadmissible. Le rapporteur lui-même a, d'ailleurs, fait ressortir, dans la rédaction de la troisième conclusion, que des exceptions peuvent être faites à la règle du maximum par le moyen de traités spéciaux.

Le Dr Guerrero, rapporteur, ajoute que, pour prendre un exemple concret, les gens qui se rendraient en Russie, où la propriété n'est pas protégée de la même manière que dans la plupart des autres Etats, en amenant avec eux des capitaux, sauraient fort bien ce qui les attendrait dans ce pays.

Le professeur Diena, vice-président, estime que si un Etat n'a pas droit de critiquer les institutions d'un autre Etat, il a fort bien celui d'exiger l'application à ses ressortissants des garanties du droit international. Si, par exemple, il existait entre deux Etats un traité, chacun de ces Etats pourrait exiger que les clauses en soient respectées dans l'autre.

Le Président fait remarquer qu'en fin de compte, c'est encore le droit de critique que l'on accorderait aux Etats à l'égard des autres Etats, si l'on s'en tenait à l'opinion de M. Diena. En effet, si l'on prend le cas d'une mesure d'expropriation prise en Italie et visant les biens d'un citoyen suisse, à toute réclamation du Gouvernement suisse, l'Italie peut toujours répondre que l'expropriation a été faite d'une manière régulière, mais la Suisse pourra-t-elle répliquer que la législation italienne concernant l'expropriation n'est pas conforme aux règles du droit international ?

Le professeur Diena, vice-président, répond qu'il suffirait alors à l'Italie de prouver qu'elle a appliqué les traités existants entre la Suisse et l'Italie relativement aux expropriations.

Le professeur Schücking se rallie à l'observation de M. Diena. D'après l'opinion dominante en Allemagne, c'est toujours le droit international qui l'emporte sur le droit interne.

Le Président fait remarquer qu'il s'agit précisément, en la matière, de fixer le droit international.

Le Dr Rundstein rappelle le différend qui s'est élevé entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique. Cette dernière Puissance s'étant abritée derrière un arrêt rendu par la Cour suprême de Mexico, le secrétaire d'Etat américain a répondu qu'il ne suffisait pas que les étrangers fussent admis à faire valoir leurs droits devant les mêmes tribunaux que les nationaux, mais qu'il fallait encore que ces tribunaux jouissent d'une entière indépendance et rendent la justice avec impartialité.

Le professeur Diena, vice-président, cite, à son tour, le cas d'une réclamation adressée par le Gouvernement italien au Gouvernement des Etats-Unis, à propos d'ouvriers italiens qui avaient été tués aux Etats-Unis, sans que ce crime eût été suivi d'un procès. Aux représentations de l'agent diplomatique italien à Washington, le Gouvernement fédéral avait répondu qu'il se déclarait prêt à indemniser les familles des victimes. Le représentant de l'Italie demanda, de surcroît, que les auteurs fussent poursuivis. La réponse fut, cette fois, que le Gouvernement fédéral, aux termes de la Constitution des Etats-Unis, n'était pas compétent pour engager une procédure dans un cas qui ressortait à la juridiction de l'un des Etats confédérés. Il semble à M. Diena qu'au point de vue du droit international, une telle thèse ne pouvait se soutenir.

Le Dr Guerrero, rapporteur, fait observer que le cas que vient de citer M. Diena est prévu à la douzième conclusion.

Le professeur Diena, vice-président, en convient.

Le Dr Guerrero, rapporteur, ajoute qu'en droit international, s'il existe un traité entre Etats, aucune des Puissances signataires ne peut se prévaloir des dispositions de sa législation nationale pour éluder les obligations qu'elle a souscrites.

M. Wickersham, reprenant l'exemple cité par M. Diena, expose que l'attentat commis l'avait été à la suite d'un acquittement dont avaient bénéficié certains ouvriers italiens, inculpés de complicité dans l'assassinat d'un fonctionnaire local. Le procès qui eut lieu dans l'Etat confédéré sur le territoire duquel le crime avait été commis contre les ouvriers en question n'aboutit à aucune mesure de protection ou de réparation pour les victimes. C'est en raison de ce que cette procédure n'avait pas abouti que le Gouvernement des Etats-Unis

versa une indemnité à la famille des victimes, tout en écartant toute prétention à une responsabilité juridique à leur égard. Il est inexact de dire que l'indemnité a été offerte avant qu'un procès eût été engagé.

Le professeur Brierly fait observer que toute la discussion qui vient d'avoir lieu portait sur des articles que l'on a décidé de supprimer.

Le Comité décide d'adopter, pour le texte de la quatrième conclusion, la rédaction du Comité spécial de juristes.

SEPTIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le vendredi 15 *janvier* 1926, *à* 15 *heures* 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

38. **Responsabilité d'un Etat en raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens d'un étranger (C.P.D.I. 24) : Conclusions du rapporteur** (suite).

Le Dr Guerrero, rapporteur, donne lecture de sa conclusion No 5, ainsi conçue :

« Les dommages subis par un étranger, par suite d'un acte contraire au droit international, ou par l'omission d'un acte auquel l'Etat était tenu, et infligés par un fonctionnaire, dans les limites de sa compétence, entraînent la responsabilité de l'Etat, aux conditions suivantes :

« *a*) Si le droit violé, reconnu à l'Etat auquel appartient l'étranger lésé, est un droit juridique et non pas moral ;

« *b*) S'il est également un droit positif, créé par traité entre les deux Etats, ou par le droit coutumier ;

« *c*) Si les dommages ne proviennent pas d'un acte exécuté par le fonctionnaire pour pourvoir à la défense des droits de l'Etat.

« L'Etat pour le compte duquel le fonctionnaire a agi ne peut se prévaloir de l'insuffisance de sa législation, sa responsabilité découlant précisément de ce qu'il n'a pas su prévoir les lois nécessaires à l'accomplissement de son devoir international. »

Le professeur Schücking, tout en se déclarant en principe d'accord avec le rapporteur, désire soulever une question de rédaction : l'alinéa *a*) mentionne un droit juridique, l'alinéa *b*) un droit positif. Or, il semble qu'un droit juridique soit toujours un droit positif, et réciproquement.

Le Dr Guerrero, rapporteur, approuve cette observation. Un droit juridique doit être un droit positif ou un droit coutumier ; mais, dans ce dernier cas, il faut qu'il soit absolument précis. Il existe, en effet, certains droits acquis, mais qui ne peuvent être considérés comme des droits absolument positifs découlant d'un droit coutumier. Par exemple, lorsqu'un agent diplomatique débarque dans un port du pays où il doit exercer sa mission, la coutume veut qu'il ne soit pas soumis aux formalités de visite des bagages. Si, toutefois, l'autorité prétendait l'y contraindre, il n'y aurait pas là, selon le rapporteur, un cas permettant à l'agent de mettre en cause la responsabilité internationale de l'Etat, car il ne s'agit que d'une mesure de courtoisie généralement appliquée, mais ne pouvant être considérée comme un droit coutumier. C'est pourquoi il a cru utile de faire cette légère distinction. Pour éviter toute confusion, on pourrait supprimer les mots « un droit juridique et non pas moral » et fondre l'alinéa *a*) avec l'alinéa *b*), à condition de maintenir expressément les mots « ou par le droit coutumier ».

Le professeur Diena, vice-président, au sujet du premier alinéa de la conclusion No 5, croit qu'il y aurait lieu d'en modifier légèrement la rédaction, de manière à faire ressortir que l'acte positivement contraire au droit international, ou l'omission mentionnée ensuite, doivent être, l'un et l'autre, contraires au droit international. Il faut, d'autre part, envisager l'hypothèse où un fonctionnaire a commis un acte contraire, par ses résultats, au droit international et où ce fonctionnaire a dépassé ses pouvoirs.

Le Dr Guerrero, rapporteur, répond que ce point est traité à la conclusion No 6.

Le Président suggère de compléter ainsi le premier alinéa : « ou par l'omission d'un acte auquel l'Etat était tenu *d'après ce droit* ».

Le professeur Diena, vice-président, et le Dr Guerrero, rapporteur, approuvent cette modification, *qui est adoptée.*

Au sujet de la remarque du professeur Schücking, le Président croit également qu'il serait préférable de fusionner les alinéas *a*) et *b*). On pourrait dire : « si ce droit n'est pas un droit moral, mais un droit juridique créé par traité, etc. », c'est-à-dire, dans l'intérêt de la clarté, écarter expressément la notion de droit moral, ou bien encore l'écarter tacitement en omettant toute mention de droit moral et en ne citant que le droit juridique.

M. Fromageot se permet de demander au rapporteur ce qu'il entend précisément par droit juridique et droit moral. D'autre part, quand il parle d'un « droit », entend-il ce qu'exprime en anglais le mot « law » ou le mot « right », idées que le français traduit toutes deux par le même mot de « droit » ?

Le Dr Guerrero, rapporteur, répond qu'un droit juridique est un droit certain résultant d'une norme juridique. Dans le cas qu'il a cité, le doute résulte de la façon dont on envisage le droit en question, les uns pouvant le considérer comme un droit juridique, les autres comme un droit moral.

Le professeur Brierly pense qu'un droit moral correspondrait à l'anglais : « right ».

Le professeur Diena, vice-président, considère que tous les membres du Comité sont d'accord sur le fond et qu'il suffit de trouver une formule évitant toute confusion ; en l'espèce, on ne doit s'occuper que du droit juridique.

Sur la motion du Dr Guerrero, rapporteur, *le Comité décide de fusionner les alinéas* a) *et* b) *de la manière suivante :*

> « Si le droit violé, reconnu à l'Etat auquel appartient l'étranger lésé, est un droit positif créé par traité entre les deux Etats, ou par le droit coutumier. »

Le professeur Diena, vice-président, pense qu'il serait utile de rendre plus clair l'énoncé de l'ancien alinéa *c*).

Le Dr Guerrero, rapporteur, prend en exemple le cas du droit de réquisition. D'après le principe général, l'Etat doit reconnaître le droit de libre disposition de leurs biens aux étrangers résidant sur son territoire. Toutefois, en cas de guerre, par exemple, un pays peut avoir besoin des automobiles, des chevaux, etc., se trouvant dans le pays. S'il réquisitionne la voiture ou les chevaux d'un étranger, celui-ci ne peut recourir à son gouvernement pour mettre en cause la responsabilité internationale de l'Etat qui l'a privé de sa propriété, car le fonctionnaire, ayant effectué la réquisition, a exécuté un acte nécessaire à la défense des droits de l'Etat, ainsi qu'il est dit dans l'alinéa *c*).

Le professeur Diena, vice-président, ajoute que le cas peut se présenter d'un étranger résidant près de la frontière lorsque l'ennemi s'avance.

M. Fromageot attire l'attention du rapporteur sur le fait qu'il existe des traités exemptant les étrangers du droit de réquisition.

Le Dr Guerrero, rapporteur, répond qu'évidemment, dans ce cas, la loi principale doit être le traité international.

M. Fromageot se permet d'insister sur son observation, parce que la proposition formulée dans l'alinéa *c*) est un peu absolue et que le rapporteur a fait allusion au cas des réquisitions.

Le professeur Diena, vice-président, propose d'ajouter, à la fin de l'alinéa *c*) : « ... à moins qu'il n'existe de dispositions conventionnelles contraires ».

Cet amendement est approuvé.

Au sujet du dernier alinéa de la conclusion No 5, le professeur Diena, vice-président, fait observer qu'il peut y avoir insuffisance, non seulement des lois nécessaires à l'accomplissement du devoir international de l'Etat, mais encore des dispositions administratives prises à cet effet. Il se pose également la question épineuse de savoir si un Etat peut assumer une responsabilité pour l'action de l'autorité judiciaire. On pourrait dire simplement : « L'Etat pour le compte duquel le fonctionnaire a agi ne peut se prévaloir de l'insuffisance de sa législation pour dégager sa responsabilité. »

Le Dr Guerrero, rapporteur, ne s'oppose pas à cette modification. Toutefois, il avait jugé utile de motiver cet alinéa de façon à montrer que la base de la responsabilité consiste précisément en ce que l'Etat n'a pas fait ce qu'il devait faire.

Le professeur Diena, vice-président, explique que si un agent diplomatique, en Italie, estimait qu'il ne jouit pas de toutes les prérogatives qui lui sont dues en vertu du droit international et consultait, à cet effet, la législation italienne, il constaterait qu'elle contient très peu de dispositions en cette matière. Cependant, les prérogatives sont consacrées par les usages internes, la jurisprudence, etc. L'Italie encourrait-elle une responsabilité du fait qu'elle ne possède pas une loi précise déterminant les prérogatives diplomatiques ?

Le Dr Guerrero, rapporteur, répond que si l'Italie, faute de telles dispositions, commet un acte contraire au droit international, sa responsabilité est certaine : ou bien elle n'a pas mis sa législation en état de pouvoir garantir la non-violation du droit international, ou bien elle a omis de dégager sa responsabilité.

Le professeur Diena, vice-président, doute qu'il soit possible à un Etat d'avoir une législation susceptible de prévoir tous ses devoirs internationaux.

Le Dr Guerrero, rapporteur, répond qu'il ne s'agit pas d'exiger un droit interne absolument complet, mais seulement d'accomplir le droit international. Nul ne peut intervenir dans le droit interne d'un Etat, mais celui-ci doit toujours se conformer au droit international.

Le professeur Diena a l'impression que le dernier alinéa de la conclusion N° 5, tel qu'il est rédigé, exige quelque chose de plus.

Le Dr Guerrero, rapporteur, croit qu'il serait dangereux d'admettre qu'un Etat puisse se prévaloir de sa législation interne pour dégager sa responsabilité internationale en cas de dommages causés aux étrangers.

Le professeur Diena, vice-président, en convient, mais il lui paraît excessif qu'un Etat soit responsable du seul fait qu'il ne possède pas toutes les lois possibles, comme cela semble résulter de l'alinéa en question. Aucun Etat ne possède une telle législation.

Le Président constate que ses collègues sont d'accord sur le fond : il ne s'agit que de rendre plus clair le texte du rapporteur en le modifiant comme l'a suggéré le vice-président. Les difficultés signalées sont improbables, mais il faut néanmoins les prévoir.

Le professeur Diena, vice-président, reprend l'exemple auquel il faisait allusion : jusqu'ici l'Italie n'a pas eu besoin d'adopter de règles diplomatiques spéciales, car la jurisprudence suffisait. Si, toutefois, un tribunal italien venait à se prononcer dans un sens différent, l'Italie serait-elle responsable du fait qu'elle n'aurait pas eu une loi spéciale ?

Le Dr Guerrero, rapporteur, répond qu'elle ne serait responsable que d'avoir violé le droit international, mais non de ne pas avoir eu de lois spéciales : elle avait le devoir de prévoir le cas mentionné. Le rapporteur ajoute qu'il accepte l'amendement proposé par son collègue.

Le dernier alinéa de la conclusion N° 5 est adopté sous la forme proposée par le professeur Diena.

Le Dr Guerrero, rapporteur, donne lecture de la conclusion N° 6, ainsi conçue :

« L'Etat n'a pas à répondre des dommages subis par un étranger pour des actes contraires au droit international, si ces dommages ont été infligés par un fonctionnaire en dehors de la compétence limitée par le droit national, sauf dans les conditions énumérées ci-après :

a) Si le gouvernement, informé qu'un fonctionnaire s'apprête à commettre un acte illicite contre un étranger, ne l'en empêche pas en temps utile ;

b) Si, l'acte étant consommé, le gouvernement ne s'empresse d'infliger audit fonctionnaire les mesures et sanctions prévues par les lois du pays ;

c) Si l'étranger n'a à sa disposition aucun recours contre le fonctionnaire coupable, ou que les tribunaux locaux ne donnent pas suite à l'action introduite par cet étranger endommagé, conformément aux lois nationales ».

Le rapporteur précise qu'il a tenu à séparer nettement les actes accomplis par les fonctionnaires, dans la limite de leur compétence, des autres actes. Il est généralement admis que l'Etat répond des actes accomplis dans le premier cas, mais non des autres, qui sont alors considérés comme des actes individuels intéressant non pas l'Etat, mais l'individu lui-même, c'est-à-dire le fonctionnaire en question. Cependant, il a paru nécessaire d'établir certaines conditions, énumérées sous les lettres *a*), *b*) et *c*), de façon à prévoir la responsabilité de l'Etat, même dans certains cas où le fonctionnaire a agi en dehors de sa compétence.

M. Wickersham déclare ne pouvoir se rallier aux dispositions prévues par le rapporteur. D'après le texte, la responsabilité d'un gouvernement serait entièrement dégagée lorsqu'il pourrait répondre qu'il a assuré à l'intéressé en question le recours aux tribunaux, selon la loi nationale. Il convient de rappeler à ce propos des cas qui se sont produits au Mexique au sujet d'exploitations minières. Lorsque les tribunaux d'un pays sont sous le contrôle direct du pouvoir exécutif, les droits accordés aux étrangers dans ce domaine sont illusoires. Personnellement, il lui semble très peu probable que son gouvernement, par exemple, considère que la disposition prévue offre une garantie suffisante. On peut également prendre l'exemple des tribunaux de Russie et de Chine : il n'y aurait aucune garantie pour les étrangers du fait qu'ils auraient l'assurance que les tribunaux du pays leur sont ouverts.

Le Dr Guerrero, rapporteur, ne croit pas que l'on puisse faire allusion à des cas tout particuliers lorsqu'il s'agit de formuler des principes de droit international. Ce que l'on doit rechercher, dans ce paragraphe des conclusions, c'est s'il y a violation du droit international par un Etat lorsqu'un fonctionnaire, même agissant hors de sa compétence, commet un acte illicite dommageable à des étrangers. La seule notion à laquelle on puisse recourir pour fonder une règle internationale imposant une responsabilité à un Etat pour des actes commis par un fonctionnaire est celle de la *culpa in eligendo*. L'Etat peut-il être responsable des actes commis par un fonctionnaire abusant de sa position de fonctionnaire ? Il a été soutenu que pour pouvoir résoudre cette question dans le sens affirmatif, il était nécessaire de recourir à la théorie susdite ; mais elle n'a pas été admise, car l'Etat ne s'est pas engagé à reconnaître sa responsabilité, s'il s'est trompé en nommant un fonctionnaire. Personnellement, il a la conviction que, si l'on voulait fonder une responsabilité sur cette théorie, nul Etat ne souscrirait à une telle convention, car aucun ne pourrait échapper au risque de désigner un fonctionnaire qui viendrait à abuser de ses fonctions. En règle générale, on doit, par conséquent, admettre que les actes commis par un fonctionnaire hors de sa compétence sont considérés comme des actes particuliers. La responsabilité de l'Etat n'interviendrait que dans les trois cas énumérés à la conclusion N° 6.

M. Wickersham croit que, pour concilier le point de vue du rapporteur et sa propre opinion, on pourrait ajouter de nouvelles précisions, par exemple, dans ce sens : si les conditions du pays en question ne sont pas telles que la jurisprudence donne toutes garanties, etc. Pour prendre le cas de la Chine, en vertu du Traité de Washington, le privilège d'exterritorialité doit cesser, si une commission internationale d'experts constate que les tribunaux chinois ont acquis un degré de développement et de perfectionnement permettant aux ressortissants étrangers de trouver auprès d'eux une garantie suffisante. La Commission poursuit son enquête dans les circonstances difficiles actuelles. Ne pourrait-on introduire dans le texte en question une disposition de ce genre ? En tout cas, sans un tel commentaire, la protection assurée aux étrangers serait illusoire.

Le professeur Diena, vice-président, croit que la modification demandée par M. Wickersham pourrait être introduite à la conclusion N° 8, relative aux devoirs de l'Etat en ce qui concerne la protection judiciaire ; son collègue américain visait, en somme, le cas de déni de justice ou de protection judiciaire insuffisante.

M. Wickersham fait observer que le cas n'est pas tout à fait le même. Il convient, d'ailleurs, qu'il est difficile d'improviser une formule adéquate.

Le Dr Guerrero, rapporteur, croit qu'il sera beaucoup plus facile de trouver une formule à insérer dans la convention future, lorsque la question sera traitée par une conférence des gouvernements. Dans les conclusions actuelles, on doit s'en tenir aux principes de droit international.

M. Wickersham fait observer que les cas auxquels il a fait allusion sont assez nombreux dans l'état actuel du monde pour être pris en considération.

Le Dr Suarez approuve cette remarque, tout en ajoutant qu'il ne croit pas possible de faire allusion à des exceptions, dans le texte actuel. Dans les cas prévus par M. Wickersham, la meilleure solution consisterait, par exemple, à ne pas reconnaître les gouvernements des pays en question, ou à adopter toute autre procédure susceptible de donner des garanties aux étrangers.

Le Dr Guerrero, rapporteur, répète que l'on doit s'en tenir au principe. En règle générale, on doit présumer que les Etats ont une organisation judiciaire légitimant la place qu'ils occupent dans la communauté des nations.

M. Wickersham suggère de rechercher dans le Traité de Washington la phrase à laquelle il a fait allusion.

Le professeur Brierly considère que le Traité de Washington est d'ordre politique et que tel est également le cas pour la difficulté actuelle, qui ne saurait, par conséquent, être résolue par une formule juridique.

Le Président constate que, selon le rapporteur, dans le cas envisagé sous la lettre *c*), le pays du fonctionnaire en question serait responsable de la même façon que si l'acte avait été commis par un particulier. On pourrait donc, pour le moment, écarter la difficulté en insérant sous la lettre *c*) un renvoi à la question du déni de justice, cas dans lequel la règle doit être commune aux actes commis par un fonctionnaire hors de sa compétence et aux actes commis par un particulier. Le Comité, en discutant le N° 9, relatif au déni de justice, adopterait une définition appropriée ; on peut, en effet, considérer qu'il y a déni de justice, s'il est mis à la disposition des étrangers des tribunaux dont la compétence est dérisoire, ou qui dépendent indûment d'une autorité supérieure, etc.

Le Dr Guerrero, rapporteur, répond que les questions traitées au N° 6 sont absolument différentes du cas de déni de justice ; on constatera, au N° 9, que ce dernier cas est défini comme ne comprenant que quelques actes illicites entraînant la responsabilité de l'Etat, alors que les dispositions de la conclusion N° 6 sont beaucoup plus générales. Le rapporteur persiste à croire que l'alinéa *c*) donne satisfaction à M. Wickersham.

M. Wickersham se rend parfaitement compte de la difficulté signalée par le professeur Brierly, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit de rechercher le moyen d'établir une convention désirable et réalisable. Or, le principe formulé à l'alinéa *c*) peut parfaitement être accepté par les pays auxquels il a fait allusion ; mais il n'apporterait pas une garantie suffisante, s'il n'était accompagné d'un commentaire plus détaillé. Les cas qu'il a mentionnés sont nombreux et l'on ne saurait accepter un principe général ainsi formulé, sans autre qualification, lorsqu'on a sous les yeux un si grand nombre d'exceptions préjudiciables.

Le Dr Guerrero, rapporteur, déclare qu'il serait d'accord avec son collègue, s'il s'agissait d'élaborer une convention ; mais le Comité ne doit poser que des principes généralement admis. Lors de l'élaboration d'une convention internationale, il arrive fréquemment que des Etats, hésitant à conclure ladite convention avec certains autres Etats, ne la signent qu'avec réserves. Tel fut le cas, par exemple, pour la Convention sur le trafic des armes : une clause permettait à certains pays, voisins de pays non signataires, de faire une réserve par laquelle ils n'étaient pas soumis au contrôle international jusqu'à ce que lesdits Etats devinssent parties à la Convention. La conférence future pourra prévoir des réserves analogues.

M. Fromageot désire soulever une question d'ordre général. Il demande au rapporteur si la proposition formulée par lui ne fait pas abstraction du principe de droit international, aussi bien que de droit interne, relatif à la responsabilité civile d'un tiers pour les actes de personnes placées sous son autorité.

Le cas s'est présenté, pendant une cérémonie officielle, d'un agent ayant commis un attentat. Cet agent se trouvait dans l'exercice de ses fonctions ; il est bien évident que l'attentat avait été commis hors de sa compétence. Les réparations n'en ont pas moins été accordées.

Le Dr Guerrero, rapporteur, estime que si l'Etat en question a assumé une responsabilité internationale pour l'acte commis, il est allé bien loin.

M. Fromageot explique qu'il s'agit de questions de fait : il peut y avoir ou ne pas y avoir de responsabilité ; il peut y avoir une négligence dans le choix de l'agent *(culpa in eligendo)* ou dans sa surveillance (*culpa in vigilando*). Or, le texte du rapporteur donne l'impression que la responsabilité civile ainsi comprise n'existe pas en droit international.

Le Dr Guerrero, rapporteur, ne croit pas qu'un Etat puisse assumer de responsabilité civile par le fait de ses fonctionnaires.

M. Fromageot répond que c'est une question à considérer ; mais ce serait trop s'avancer que de prétendre la résoudre par une affirmation absolue.

Le Dr Guerrero, rapporteur, expose qu'il serait impossible de trouver une base juridique à la responsabilité internationale de l'Etat du fait d'actes commis par ses fonctionnaires hors de leur compétence.

M. Fromageot rappelle que la base de la responsabilité pour des faits commis par autrui est, comme pour toute responsabilité, une faute. Dans le cas mentionné, la faute réside, soit dans le choix du fonctionnaire, soit dans le défaut de surveillance. Personnellement, il ne lui semble pas admissible qu'un Etat soit responsable seulement de certaines fautes et pas d'autres.

Le Dr Guerrero, rapporteur, demande quelles sont les limites de la responsabilité internationale. A son avis, c'est le fait qu'il a été commis un acte illicite ; c'est-à-dire contraire au droit international.

M. Fromageot croit que les Etats, comme les individus, sont responsables des fautes commises et des négligences qu'ils ont commises. Ce serait s'engager dans une voie dangereuse qu'admettre que, pour certaines fautes prouvées, commises par un Etat, celui-ci n'a pas de responsabilité.

Le Dr Guerrero, rapporteur, demande quelle serait la faute commise par l'Etat dans le cas mentionné.

M. Fromageot explique que la question de savoir si, dans un cas donné, un Etat a commis une faute est une question de fait, une question d'espèce, mais non pas une question de droit.

Le Président demande à M. Fromageot s'il désire modifier l'alinéa *a*) en y ajoutant les mots : « ...ou s'il y a une autre faute imputable à l'Etat ».

M. Fromageot répond que, faisant toutes réserves sur l'ensemble des propositions, il n'insiste pas pour telle ou telle rédaction : il désire seulement que son silence ne soit pas interprêté comme signifiant qu'il se rallie à une théorie qu'il ne croit pas exacte. Il y a deux points à considérer : 1° l'Etat doit être responsable de ses fautes ; 2° d'autre part, il y a une question non soulevée dans le rapport : à qui appartient-il de prouver cette faute ? Du fait qu'elle a été commise par un fonctionnaire, peut-on dire qu'il y a contre l'Etat une présomption et l'Etat a-t-il à se disculper en prouvant qu'il n'a pas commis de faute lui-même ? N'est-ce pas, au contraire, à l'autre partie qu'il appartient de faire la preuve ?

Le Président rappelle qu'il ne s'agit que de rédiger une sorte de questionnaire. En conservant un point des conclusions, le Comité ne recommande pas telle ou telle solution. Mais les questions doivent être posées d'une manière aussi claire et complète que possible. N'y a-t-il pas lieu de se demander s'il n'existe pas, en dehors des cas mentionnés à l'alinéa *a*), d'autres cas de faute pouvant entraîner la responsabilité de l'Etat ?

M. Fromageot ne voit pas d'objection à ce que le Comité décide de poser au Conseil et aux gouvernements la question de savoir si un Etat est responsable des actes commis par ses agents hors de leurs fonctions, toujours ou dans tels ou tels cas ; mais le texte actuel lui paraît affirmer une thèse à laquelle il ne peut souscrire.

Le Président croit préférable de rédiger le texte en question d'une façon plus générale ; il ne doit pas faire ressortir que la condition prévue sous *a*), par exemple, est la seule pouvant entraîner la responsabilité de l'Etat. La question de savoir s'il peut se présenter d'autres cas doit rester ouverte.

Le professeur Diena, vice-président, rappelle que, dans son traité, qu'a bien voulu consulter le rapporteur, il a soutenu une thèse analogue à celle de M. Fromageot : si l'acte du fonctionnaire est conforme au droit interne, il est considéré comme un acte de l'Etat, et la question de responsabilité ne se pose pas ; si le fonctionnaire a excédé ses pouvoirs, la question

peut se poser de savoir si l'Etat doit assumer une responsabilité du fait de cet acte. Sans doute, cette thèse rencontre beaucoup de contradicteurs. Toutefois, à son avis personnel, il peut y avoir responsabilité, même quand il n'y a pas faute ; de même, si, par exemple, un incendie est provoqué par un domestique, même s'il n'y a pas faute du patron, la responsabilité de celui-ci est engagée. Or, le fonctionnaire peut être considéré comme étant au service de l'Etat. S'il n'a pas jusqu'ici soulevé la question au cours du présent débat, c'est parce que l'alinéa *b*) lui donnait en partie satisfaction. Toutefois, la question soulevée par M. Fromageot mérite d'être élucidée.

Le Dr Guerrero, rapporteur, faisant allusion aux remarques de M. Fromageot, croit qu'il y a confusion entre la responsabilité civile et la responsabilité internationale. Si, d'après la législation interne, il est prévu que l'Etat est responsable civilement des fautes de ses fonctionnaires excédant leur compétence, il n'est pas douteux que ledit Etat est responsable des dommages causés à des étrangers. Dans le rapport, on envisage, non pas le cas de dommages causés par un individu vis-à-vis de l'Etat, mais de dommages causés à un Etat par un autre Etat, c'est-à-dire le cas d'une responsabilité internationale ; la question de l'action civile pouvant être exercée contre l'Etat lui-même reste intacte, et il n'y est pas fait allusion dans le rapport. Celui-ci traite seulement de la question concernant l'Etat auquel ressortit l'étranger ayant subi un dommage et l'Etat où réside celui-ci : c'est le cas de la responsabilité intertionale.

Le Président objecte qu'il s'agit encore de voir si cette responsabilité internationale est bien limitée au seul cas mentionné à l'alinéa *a*). Peut-être y a-t-il d'autres cas — manque de surveillance, par exemple, — pouvant entraîner une responsabilité internationale. Toutefois, le président pense, comme le rapporteur, que l'on ne peut pas aller plus loin que la notion de faute : la responsabilité d'un patron en cas d'accident, sans qu'il y ait faute de sa part, ne viendrait pas en considération, à son avis, dans le cas présent.

Le professeur Diena, vice-président, convient que tel est le point de vue de la majorité des auteurs.

Le Président précise que, selon le principe dominant, la responsabilité internationale présuppose au moins une faute.

Sur une remarque du professeur Diena, vice-président, le Dr Guerrero, rapporteur, explique qu'il a voulu, dans son rapport, établir une échelle de responsabilités. Il y a assurément une certaine différence entre l'acte commis par un particulier et l'acte commis par un fonctionnaire en dehors de sa compétence. Il a voulu assurer aux étrangers plus de garanties dans le deuxième cas que dans le premier. C'est pourquoi il a prévu certaines conditions dans lesquelles l'Etat assumerait une responsabilité internationale dans le deuxième cas.

M. Wickersham propose de lire ainsi l'alinéa *c*) :

> « Si l'étranger n'a à sa disposition aucun recours légal contre le fonctionnaire coupable, *ou si les tribunaux ne fournissent pas un recours suffisant aux étrangers ayant subi un dommage* ».

Le professeur Brierly désire savoir s'il est vraiment dans l'intention du Comité de se mettre d'accord sur chaque mot du rapport et d'adresser le texte aux gouvernements comme représentant l'opinion à laquelle est arrivé le Comité. Ce serait là une tâche irréalisable. Dans ces conditions, il est préférable de ne pas entrer dans trop de détails. Les opinions émises par le Dr Guerrero et par M. Fromageot sont également soutenables, car il n'existe pas sur ce point de droit établi. D'autre part, si l'on prétend discuter *de jure condendo*, il est peu probable que l'on arrive à un accord.

Le Président rappelle ses observations de la séance précédente ; en établissant la liste des conclusions présentées par le rapporteur, il ne peut être question pour le Comité d'affirmer tous les points spéciaux, mais seulement de rédiger une sorte de questionnaire. Même si le rapporteur a rédigé ses conclusions sous une forme positive, cela n'empêche nullement le Comité de sous-entendre des points d'interrogation pour chacune de ces conclusions. Il avait été entendu, à la séance du matin, que les instances qui succéderont au présent Comité auront toute faculté de biffer n'importe quel point, de le modifier et de se prononcer à son sujet dans un autre sens. Dans le cas particulier, étant donné la divergence d'opinions entre le Dr Guerrero et M. Fromageot, mieux vaut donner à l'alinéa *a*) une portée plus large, de façon à attirer l'attention des instances ultérieures sur les diverses questions qui se posent. Si elles se rangent à l'avis du rapporteur, elles se contenteront du texte primitif ; si, au contraire, elles sont du même avis que M. Fromageot, le questionnaire qui leur sera présenté, étant plus complet, leur facilitera le travail. A propos de l'observation de M. Briérly, le président expose qu'il n'y a pas d'inconvénient à admettre la thèse contenue dans les conclusions du rapporteur, puisque cela doit simplement signifier qu'il y a là un point à examiner, mais susceptible d'être modifié.

Le professeur Brierly se déclare d'accord avec le président. Toutefois, il lui semble que ce serait une erreur de modifier le texte du rapport. Si ce rapport doit être distribué au gouvernement sans engager l'opinion du Comité, il n'y a pas lieu de le modifier ; au contraire, si on y insère des modifications, le Comité semblera l'approuver.

Le Président considère que les conclusions du Dr Guerrero sont fort complètes, mais qu'il est néanmoins possible de les préciser ou de les formuler autrement, sans que de tels

amendements signifient une opinion du Comité sur le sens dans lequel les solutions doivent être données.

M. Wickersham propose d'exprimer l'idée en discussion sous forme de *question* plutôt que sous forme de *conclusion*.

Le Président croit que, si l'on procède de cette manière pour le point N° 6, il faudra faire de même pour tous les autres points, de manière à unifier la présentation du rapport. Sans cela, en effet, on risquera de donner à penser aux lecteurs que, sur les autres points, le Comité a affirmé beaucoup plus qu'il n'avait l'intention de le faire.

M. Wickersham estime que si le Comité est d'accord sur les autres points, il peut les présenter comme l'expression de son opinion.

Le Président objecte que le Comité n'est pas d'accord sur le fait que les autres points doivent être considérés comme des solutions définitives.

Le Dr Guerrero, rapporteur, suggère de mettre aux voix la question de savoir si le Comité est d'accord sur les trois cas énumérés dans le rapport ; on le consulterait ensuite sur le point de savoir s'il est d'avis d'ajouter d'autres cas.

Le Président fait observer qu'il y a une grande différence entre les cas prévus sous la lettre *a*) et les cas prévus sous *b*) et *c*).

A l'alinéa *a*), il s'agit d'un fait de l'Etat, antérieur ou simultané à l'acte incriminé. Au contraire, aux alinéas *b*) et *c*), au moment de l'acte, l'Etat est hors de cause et le fait dont il est responsable est subséquent à cet acte.

M. Fromageot, à propos de l'alinéa *b*), fait observer que le texte prévoit que l'Etat n'est pas responsable s'il a infligé une punition à l'agent coupable ; mais ce que demande la victime, c'est essentiellement une réparation du préjudice à elle causé. Le Comité veut-il suggérer que les Etats ne sont plus responsables, du moment où l'auteur du préjudice a été puni ?

M. Wickersham approuve cette observation.

Le Dr Guerrero, rapporteur, persiste à croire qu'il y a confusion entre le droit interne et le droit international. Lorsqu'un étranger a subi un préjudice, soit de la part d'un particulier, soit de la part d'un fonctionnaire agissant hors de sa compétence, et étant ainsi considéré comme un particulier, cet étranger a tous les droits prévus par la législation interne. Par contre, au point de vue international, on ne peut aller jusqu'à soutenir que les Etats répondent de tous les dommages subis par les étrangers. Le rapporteur ne croit pas qu'un Etat consentira à reconnaître sa responsabilité pour les actes commis par un particulier contre un étranger.

M. Fromageot expose, à titre d'exemple, que si un Etat a disposé d'un corps de police suffisant et pris les précautions nécessaires, il n'est pas responsable en cas de meurtre ou de dommages dont seraient victimes des étrangers ; au contraire, il sera responsable s'il en était autrement ou s'il avait, par sa faute, provoqué les troubles.

On ne peut dire d'une manière absolue qu'un Etat est responsable du meurtre d'un étranger : les mesures de police sont ce qu'elles peuvent être. Si, par contre, on peut prouver que l'Etat a manqué à son devoir, il doit accorder des réparations.

Le Dr Guerrero, rapporteur, croit qu'une telle preuve est difficile à administrer.

M. Fromageot répond qu'en pareille matière, les réclamations sont assez fréquentes.

M. Wickersham propose de supprimer le point N° 6 des conclusions et d'insérer, à la place, une question formulée comme il l'a suggéré.

Le Président déclare s'opposer à cette procédure; car, même s'il existe des divergences de vues, qui ne sont, d'ailleurs, pas très accentuées, sur l'opinion émise par le rapporteur, il n'a pas été élevé d'objection contre la possibilité et l'utilité d'une réglementation de la question par voie de convention internationale.

Revenant à une question précédemment soulevée par lui, le président constate que, dans le cas prévu à l'alinéa *a*), le préjudice est, dès le moment de l'acte, à la charge de l'Etat ; c'est le cas fondamental. Aux alinéas *b*) et *c*), il est dit que, même si l'Etat n'était pas responsable au moment où le dommage a été causé, il peut encourir une responsabilité subséquente. Il se produirait des confusions, si l'on confondait les cas où l'Etat est responsable, pour une faute antérieure ou simultanée aux faits, et les cas où il s'attire une responsabilité par sa négligence à donner à l'affaire les suites nécessaires. Ce n'est pas là une critique contre le rapport, où les divers cas sont nettement séparés. Il n'y a pas lieu de faire une addition commune aux trois alinéas, mais on peut se demander s'il ne faut pas modifier l'alinéa *a*), d'autres cas pouvant se présenter, en dehors de ceux qui y sont mentionnés, entraînant pour l'Etat une responsabilité au moment même du dommage. D'autre part, au sujet de l'alinéa *b*), M. Fromageot fait observer que, ce qui intéresse la victime, ce n'est pas tant l'omission de la punition du coupable, mais le défaut de réparations. A l'alinéa *c*), aux yeux du président, il s'agit d'une sorte de déni de justice, question traitée au N° 9. Toutefois, il n'insiste pas sur sa proposition tendant à fusionner les deux questions.

M. Wickersham insiste sur sa motion précédente. Si le Comité n'est pas d'accord sur les conditions précises énumérées dans le rapport, toute la conclusion N° 6 tombe, et il

convient de la remplacer par une question dans ce sens : « Si, et dans quelle mesure, un Etat peut être responsable des actes commis par un de ses agents en dehors de sa compétence ? »

M. Fromageot appuie cette motion et demande qu'elle soit mise aux voix comme question préalable. Si le Comité est d'avis de traiter le sujet sous forme de question, il sera loisible de la faire suivre d'une énumération de certains cas.

Le Président pense que, pour ne pas rompre l'unité de présentation du rapport, on pourrait conserver le premier alinéa du N° 6, qui se terminerait ainsi : « ...sauf dans certaines conditions à déterminer ».

M. Fromageot constate que cette formule pose le principe que l'Etat n'est pas responsable, sauf certaines exceptions. La question est de savoir si, au contraire, un Etat est responsable, sauf certaines exceptions. Personnellement, il se rallie à la motion de M. Wickersham. La question de savoir si un Etat, en principe, est responsable, avec ou sans exceptions, concerne la conférence future.

Le Dr Guerrero, rapporteur, fait observer que les Etats n'accepteront pas d'emblée les conclusions du Comité.

M. Fromageot répond qu'un avis émis par un organisme tel que le présent Comité ne manquera pas d'exercer une grande influence, non seulement sur les délibérations de la future conférence, mais encore au cas où des questions de fait viendraient à se poser entre des gouvernements.

Le Président fait observer que le Comité précisera nettement que les points soulevés dans le rapport ne doivent pas être considérés comme exprimant son opinion. Il n'y a pas de raison de donner au point N° 6 une autre présentation qu'aux autres points, puisque, pour chacun d'eux, il est convenu qu'il se pose un point d'interrogation, expressément ou tacitement. Le Comité ne veut pas dire que les conditions prévues sont des exceptions, mais seulement que, dans certains cas, l'Etat est responsable et qu'il n'est pas responsable dans d'autres cas. Personne ne soutiendra que l'Etat est *toujours* responsable des actes commis par ses agents hors de leur compétence ; de même, nul ne soutiendra que l'Etat n'est *jamais* responsable. Il n'y a donc pas de danger à dire qu'il est parfois responsable dans de tels cas et que, parfois, il n'est pas responsable.

Le Dr Guerrero, rapporteur, suggère d'indiquer à la fin de la conclusion N° 6 que quelques membres du Comité ont considéré qu'il y avait d'autres exceptions à prévoir.

M. Wickersham déclare ne pouvoir se contenter d'une solution moyenne. Il avait été précédemment convenu que, lorsque le Comité serait d'accord sur telle ou telle proposition, il le mentionnerait expressément ; dans le cas contraire, il les présenterait sous forme de questions à étudier.

M. Fromageot ne croit pas que le Comité doive trancher la question dans un sens ou dans l'autre ; c'est pourquoi il est d'avis, comme M. Wickersham, qu'il suffit de poser une question.

Le Président déclare qu'il mettra aux voix la question préalable soulevée par M. Fromageot. Toutefois, il rappelle à M. Wickersham qu'il avait été convenu, lors de la séance précédente, d'appliquer une autre méthode : en adoptant les conclusions du Dr Guerrero, le Comité n'exprimait pas l'avis que ces divers points constituaient tous des solutions qu'il recommandait de façon définitive, mais seulement un questionnaire formulé de manière à servir aux travaux ultérieurs. Il n'était préjugé d'aucune question, et un point d'interrogation était sous-entendu après chaque sujet. Il persiste à croire, en outre, que si l'on approuve la question préalable posée par M. Wickersham et M. Fromageot, il faudra, pour éviter des erreurs, employer le même système pour toutes les conclusions du rapporteur, ou bien biffer tous les points sur lesquels il n'y a pas accord. A son avis, il serait très regrettable, en adoptant la méthode proposée par M. Wickersham, de perdre le grand bénéfice de l'étude si détaillée accomplie par le rapporteur.

M. Fromageot estime qu'après avoir approuvé la question préalable, le Comité pourra déclarer qu'il a été unanime à considérer que, dans certains cas, l'Etat est responsable.

Le Dr Loder est d'avis que, même si l'on approuve la question posée par M. Wickersham, le Comité doit pouvoir continuer de discuter les différents cas. Si l'on devait biffer tous les cas prévus, il serait difficile, au contraire, d'accepter la question préalable.

A la suite d'un échange de vues, le Président déclare qu'il met aux voix s'il faut remplacer le point discuté par la question suivante :

> « Si, et dans quelle mesure, un Etat peut être responsable des actes commis par un de ses agents agissant en dehors de sa compétence? »

Il est convenu que, si cette motion est approuvée, le Comité se réserve de spécifier exactement les cas rentrant dans cette interrogation.

La motion de M. Wickersham, appuyée par M. Fromageot, est approuvée par 7 voix contre 1.

Le Dr Suarez précise que, s'il a voté pour la motion, c'est parce qu'elle lui semblait la seule solution possible du débat qui a eu lieu. Sur le fond, il était de l'avis du rapporteur.

HUITIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le samedi 16 *janvier* 1926, *à* 10 *heures* 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

39. **Responsabilité d'un Etat en raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens d'un étranger (C.P.D.I. 24) : Conclusions du rapporteur** (suite).

Le Dr Guerrero, rapporteur, donne lecture de la conclusion No 7 :

« Les préjudices causés aux étrangers par des actes de particuliers nationaux ou étrangers n'engagent nullement la responsabilité de l'Etat. »

Le Dr Rundstein est d'avis que la rédaction de cette conclusion est par trop catégorique. Il est contraire aux conclusions Nos 2 et 9 de dire que « les préjudices causés aux étrangers... n'engagent *nullement* la responsabilité de l'Etat ». Aux termes de la conclusion No 2, la responsabilité d'un Etat qui ne prend pas les mesures nécessaires pour protéger la vie, la liberté ou la propriété des étrangers, est engagée et sa responsabilité est encore engagée aux termes de la conclusion No 9, lorsque l'individu coupable d'un crime envers un étranger n'est pas poursuivi. Il s'agit là d'un cas de responsabilité *vicarius*, ainsi qu'on l'appelle en droit anglais. Il est donc inexact de dire que « les préjudices causés aux étrangers... n'engagent *nullement* la responsabilité de l'Etat », et M. de Visscher, dans sa monographie, semble sur ce point exprimer le même avis que M. Rundstein.

Le professeur Diena, vice-président, propose de supprimer le mot *nullement* et d'ajouter : « ...à moins qu'il ne soit accompagné d'actes contraires au droit international ou d'omission d'un acte auquel l'Etat était tenu, ainsi qu'il est prévu dans les alinéas précédents ».

Le professeur Brierly propose la rédaction suivante :

« Les préjudices causés aux étrangers par des individus n'engagent pas, *ipso facto*, la responsabilité de l'Etat. »

De l'avis de M. Brierly, c'est la négligence de l'Etat qui engage la responsabilité de celui-ci et non l'acte de l'individu.

Le Dr Guerrero, rapporteur, fait observer qu'il suffit en la matière de poser des principes, étant donné que la tâche du Comité n'est pas de légiférer, mais de préparer les discussions de conférences à venir. M. Fromageot a déclaré, au cours d'une séance précédente, que la responsabilité d'un Etat pouvait être engagée, lorsque sa police était insuffisante à protéger les étrangers. Or, l'Etat n'est pas seulement tenu d'organiser la police de la métropole, mais encore celle de ses colonies et protectorats. Pourra-t-on exiger, dans ces conditions, que les forces de police d'un Etat dans les grandes colonies soient telles qu'elles assurent une sécurité parfaite ?

M. Wickersham estime avec M. Rundstein que la rédaction de la résolution 7 est trop catégorique, puisque, dans certains cas, la responsabilité de l'Etat est engagée par des préjudices causés aux étrangers par des actes de particuliers, etc. Il ne convient pas de se servir de l'adverbe « nullement ».

Le Dr Guerrero, rapporteur, fait remarquer que la responsabilité de l'Etat est engagée par son omission et non pas l'acte de l'individu.

Le Président propose l'addition suivante :

« Celle-ci n'est engagée que dans le cas où il y a faute ou omission de l'Etat. »

Le Dr Guerrero, rapporteur, suggère la modification suivante : On supprimerait le mot *nullement*, et l'on ajouterait à la suite : « néanmoins, l'Etat a le devoir de mettre à la disposition des étrangers les organes nécessaires à la défense de leurs droits ». Il ne faut pas perdre de vue la question de la police à exercer dans les colonies ou protectorats.

M. Fromageot fait observer que c'est précisément une question de fait, le point étant de savoir si l'Etat souverain a pris toutes les mesures de police qui s'imposent raisonnablement.

Le Dr Guerrero, rapporteur, voit dans cette question une source de conflits, car il est fort difficile de déterminer s'il y a eu négligence ou non de la part de l'Etat.

Le Président propose l'addition suivante, au lieu de celle qu'il avait déjà suggérée : « à moins qu'il n'y ait de la part de l'Etat faute ou négligence ».

M. Fromageot se déclare d'accord sur cette proposition.

Le Dr Guerrero, rapporteur, fait observer qu'une telle rédaction aurait pour effet de poser, dans chaque cas, le problème de la responsabilité de l'Etat. Si, par exemple, un étranger établi au Maroc, en un point éloigné de tout grand centre, venait à subir un dommage et qu'il pût prouver qu'au moment où l'acte a été accompli, il ne se trouvait en ce lieu aucune force de police, non plus, d'ailleurs, que sur une grande superficie de territoire alentour, la responsabilité du Gouvernement français serait-elle engagée ?

M. Fromageot répète qu'il s'agit d'une question de fait qui est celle de savoir si, étant donné les circonstances, il a été pris les mesures de police qu'il était possible de prendre. Le cas se présente de la même manière pour toutes les colonies. De même, dans les grandes villes, le nombre des agents de police dont on peut disposer n'est pas infini.

Le Dr Guerrero, rapporteur, maintient qu'à son avis, il s'agit non d'une question de fait, mais d'une question de droit interne. Si une Puissance juge que son organisation de police est suffisante, il n'appartient pas à un autre Etat de le contester et de chercher ainsi à engager sa responsabilité. Une Puissance quelconque est seule juge en matière de droit ou d'organisation internes.

M. Fromageot dit qu'au point de vue de la responsabilité internationale, cette thèse, présentée dans des termes aussi absolus, lui semble contestable ; il fait remarquer que M. Guerrero lui-même reconnaît qu'un Etat ne peut pas se prévaloir des dispositions de sa législation nationale pour éluder des obligations qui lui sont imposées par des traités.

Le Dr Rundstein désire soumettre le texte suivant :

« La responsabilité de l'Etat n'est engagée que dans la mesure où l'Etat a omis de prendre les précautions nécessaires pour empêcher ou pour réprimer des actes dont la tolérance constituerait un manquement à ses devoirs internationaux. »

Le Dr Guerrero, rapporteur, déclare qu'il ne peut approuver ce texte.

Le professeur Brierly pense qu'il ressort clairement de la discussion qui vient d'avoir lieu qu'il est impossible de trouver une formule susceptible de satisfaire à la fois MM. Guerrero et Fromageot, étant donné qu'il y a entre leurs opinions une opposition radicale de principe. M. Brierly, pour sa part, se rallie au point de vue de M. Fromageot.

Le Président pense néanmoins que les membres du Comité pourraient peut-être se mettre d'accord sur le texte suivant, qu'il désire proposer :

« Les préjudices causés aux étrangers par des actes de particuliers nationaux ou étrangers n'engagent pas la responsabilité de l'Etat.

« Cette responsabilité ne pourrait être engagée que par suite de faits constituant une faute de l'Etat. »

Le Dr Guerrero, rapporteur, préférerait la formule : « .... par suite d'actes illicites, au point de vue du droit international. »

Le Président estime qu'il y a lieu alors de rédiger la phrase ainsi :

« Les préjudices causés aux étrangers par des actes de particuliers nationaux ou étrangers n'engagent pas la responsabilité de l'Etat, à moins qu'il n'y ait eu, de la part de l'Etat, un acte ou une omission contraires au droit international. »

Cette rédaction est approuvée.

Le Dr Guerrero, rapporteur, donne lecture de la conclusion No 8 :

« 8. Le devoir de l'Etat, en ce qui concerne la protection judiciaire, doit être considéré comme rempli dès l'instant qu'il met à la portée des étrangers les tribunaux nationaux et les recours dont ils ont besoin, chaque fois qu'ils ont à faire valoir leurs droits.

« D'où il suit :

« *a*) Que l'Etat s'est acquitté de son devoir international, lorsque l'autorité judiciaire rend sa décision, même si elle se borne à déclarer irrecevable la demande, l'action ou le recours interposés par un étranger ;

« *b*) Que la décision judiciaire, quelle qu'elle soit et même viciée par une erreur ou une injustice, n'entraîne pas la responsabilité internationale de l'Etat. »

Le professeur Diena, vice-président, rappelle qu'il avait, lorsque la cinquième conclusion était venue en discussion, demandé et obtenu la suppression du passage suivant :

« Sa responsabilité (de l'Etat) découlant précisément de ce qu'il n'a pas su prévoir les lois nécessaires à l'accomplissement de son devoir international. »

En ce qui concerne la huitième conclusion, M. Diena est d'avis, au contraire, qu'il conviendrait de prévoir une clause analogue, car il n'est pas suffisant que l'Etat mette à la disposition des étrangers les tribunaux nationaux ; il faut encore que ceux-ci fassent appliquer impartialement les lois. On pourrait dire, par exemple :

« ... d'où il suit : *a*) que l'Etat s'est acquitté de son devoir international, lorsqu'il a mis en vigueur une loi suffisante pour que ce résultat soit obtenu ».

M. Wickersham fait observer que la proposition de M. Diena est susceptible de soulever les mêmes objections que l'on a fait valoir, lors de la discussion de l'article 6.

Lorsque le Gouvernement des Etats-Unis ne s'est pas contenté de la réponse du Gouvernement mexicain, qui se retranchait derrière un jugement de la Cour suprême de Mexico pour éluder sa responsabilité, il s'est appuyé sur la considération que la valeur du jugement est étroitement fonction de l'indépendance du tribunal qui le rend. Il ne faut pas que la protection que l'on accorde aux étrangers soit un vain mot. Aucun gouvernement ne se déclarerait satisfait des jugements rendus par les tribunaux soviétiques, par exemple.

Le professeur Schücking fait observer que, dans la huitième conclusion, chiffre *b*), on a posé la règle fondamentale que la responsabilité internationale de l'Etat cesse lorsque celui-ci peut s'appuyer sur une décision qui a acquis la force de chose jugée, même dans le cas où ce jugement serait fondé sur une injustice ou une erreur.

On peut douter qu'une telle disposition soit vraiment de nature à favoriser l'application des règles de droit international. Les traités d'arbitrage qui ont été conclus récemment par l'Allemagne avec la Suisse et d'autres Etats consacrent un principe différent. Ils admettent une action d'un Etat contre un autre Etat, même si les tribunaux suprêmes ont émis un jugement. Ce jugement est alors, non pas formellement cassé par le tribunal international, même s'il est en contradiction avec le droit international, mais il est accordé, par l'arrêt du tribunal d'arbitrage, à la partie lésée, une compensation pour le dommage qu'elle a subi. La question qui se pose ici est d'une grande importance pratique, car il s'agit de savoir s'il ne vaudrait pas mieux laisser à une instance internationale le soin d'interpréter le droit international. Il semble qu'il serait nécessaire de signaler ce point à l'une des conférences chargées de la codification du droit international.

Le professeur Brierly constate que l'on est arrêté, dans la discussion de chacune des conclusions du rapport, par l'impossibilité de réduire l'opposition fondamentale qui existe entre les deux opinions relatives aux rapports du droit interne avec le droit international. M. Brierly propose, afin de ne pas nuire à la belle ordonnance du travail de M. Guerrero, non plus qu'à la cohésion logique, de ne pas le discuter point par point.

Le Président fait remarquer que l'on ne se heurte à la divergence d'opinions, à laquelle a fait allusion M. Brierly, que lorsqu'on se propose de donner une solution aux points soulevés. Si, au contraire, on n'a en vue que d'établir des articles de questionnaire, il est plus facile de se mettre d'accord sur l'énonciation de ces articles.

Le Comité, à sa dernière séance, a décidé d'approuver certaines conclusions du rapport de M. Guerrero et d'en présenter d'autres sous la forme de questions. Il semble donc, pour ce qui est de la huitième conclusion, sur laquelle les opinions divergent, qu'elle pourrait être signalée à l'attention des gouvernements, sous forme expresse de question. Pour sa part, le président préférerait que l'on ne fît pas de différence entre les conclusions et qu'on les présentât toutes à titre de questions, et il est confirmé dans cette opinion par la remarque de M. Brierly que le rapport de M. Guerrero constitue un tout d'une admirable cohésion.

M. Fromageot n'est pas certain que la huitième conclusion puisse être signalée à l'attention des Etats, même de façon interrogative. Cette question lui paraît difficilement compatible avec les principes du droit international. M. Schücking a rappelé le principe d'après lequel un Etat est responsable des actes émanant de ses autorités judiciaires comme de ses organes législatifs ou exécutifs. Lorsqu'une décision est rendue par une Cour de justice, l'Etat en est responsable. Ce principe, ainsi que l'a fait remarquer M. Schücking, a été consacré depuis longtemps et en dernier lieu par les traités d'arbitrage les plus récents.

Il ne s'agit pas de casser un jugement émis par un tribunal national ; car, au contraire, c'est sur ce jugement que l'on s'appuiera pour dire qu'un dommage a été causé.

Le Président partage les opinions de MM. Schücking et Fromageot, quant à l'étendue de la responsabilité des Etats en matière législative, judiciaire et exécutive.

Il n'en demeure pas moins que la question soulevée par M. Guerrero dans sa huitième conclusion demande une solution et qu'on pourrait la signaler aux Etats sans émettre d'opinion.

Le Dr Guerrero, rapporteur, déclare qu'il existe entre la thèse de M. Fromageot et la sienne une opposition fondamentale. Pour M. Fromageot, la huitième conclusion est contraire au droit des gens, tandis que pour M. Guerrero, elle y est strictement conforme.

M. Guerrero pense que, au point de vue du droit international, il suffit, pour que la responsabilité des Etats soit dégagée, que les organes judiciaires de cet Etat soient mis à la portée des étrangers. Dans la plupart des jugements arbitraux qui sont intervenus jusqu'ici, l'on a écarté la thèse de l'extension au pouvoir judiciaire de la responsabilité des Etats, et ceci parce qu'il n'est pas possible que des tribunaux internationaux revisent des jugements des cours nationales, seules compétentes en matière de législation nationale.

Le rapporteur rappelle à ce sujet les critiques qui ont accueilli la décision arbitrale de M. Martens, lors de l'affaire du navire australien *Costa-Rica-Packet* entre les Pays-Bas et la Grande-Bretagne. Ces critiques prouvent qu'une décision judiciaire d'un tribunal national quelconque ne peut pas être soumise à une revision internationale ni engager la responsabilité internationale de l'Etat auquel appartient le tribunal national.

Le professeur Diena, vice-président, bien qu'il admette le principe des observations de M. Fromageot, croit pouvoir exprimer une opinion moyenne. Il est certain que la personnalité de l'Etat est une et que, quel que soit l'organe considéré, c'est toujours l'Etat qui

est responsable. Mais il est impossible de faire abstraction de l'indépendance absolue que l'on reconnaît universellement à la magistrature. Cette indépendance peut servir précisément à l'Etat à dégager sa responsabilité au judiciaire.

Lorsque l'Etat a prévu la législation nécessaire à assurer le respect des droits des étrangers, la question de sa responsabilité ne peut plus être soulevée. S'il s'établissait une jurisprudence contraire à l'esprit de cette loi, il est évident que l'obligation naîtrait alors de légiférer à nouveau pour que la protection des étrangers ne cesse pas d'être assurée.

M. Fromageot demande à M. Diena s'il ne craint pas qu'en permettant à un Etat de dégager sa responsabilité en invoquant la décision de ses propres juges, on aboutisse à soumettre l'Etat étranger à cette décision et, par là même, à porter atteinte à sa souveraineté.

M. Fromageot est d'accord sur ce que dit M. Guerrero dans son rapport au sujet de l'impossibilité de reviser les jugements. Aussi bien n'est-il pas question, selon lui, d'une revision, mais d'assurer une compensation pour le dommage causé.

Le Dr Guerrero, rapporteur, est heureux de constater l'assentiment de M. Fromageot sur ce point, car s'il est d'accord qu'une décision judiciaire nationale ne peut pas être revisée, il doit convenir également qu'elle n'engage pas non plus la responsabilité internationale. En effet, pour juger le dommage causé par une décision judiciaire, il faut, d'une manière ou d'une autre, reviser le procès. Sinon, comment arriverait-on à établir que la responsabilité internationale de l'Etat est engagée ? Quel serait le juge supérieur compétent pour examiner une décision nationale ? En supposant qu'on trouve le juge, ne serait-il pas forcé d'entamer le fond de la question et, en conséquence, ne devra-t-il pas procéder à une revision du jugement ? Il ne peut pas faire autrement s'il doit déclarer que la décision est injuste, ou irrégulière ou erronée. Si donc M. Fromageot accorde l'impossibilité de reviser une décision judiciaire nationale, cela veut dire qu'il se rallie à la thèse de M. Guerrero.

M. Fromageot répète que la procédure à engager n'est pas une procédure de revision, car il ne s'agit pas de confirmer ni de casser un jugement.

M. Wickersham estime qu'étant donné le nombre de points sur lesquels se sont manifestées des divergences d'opinions irréductibles entre certains membres du Comité et le rapporteur, il vaudrait mieux, plutôt que de mutiler le travail de ce dernier, le soumettre dans son intégralité à l'appréciation des gouvernements en spécifiant qu'il n'est pas l'expression de l'opinion de la Commission.

La question générale à poser aux Etats serait la suivante :

> « Un Etat est-il responsable des dommages subis par les étrangers dans l'étendue soumise à sa juridiction, et dans quelles circonstances ? Dans quelle mesure les conclusions du rapport de la Sous-Commission, présidée par M. Guerrero, devront-elles être acceptées et insérées dans une convention entre les Etats ? »

Le Dr Loder rappelle que, de l'avis de certains membres, la huitième conclusion, même si elle était présentée sous forme de question, serait contraire aux principes du droit international. Il serait évidemment impossible, dans ces conditions, de la maintenir au questionnaire.

Le professeur Brierly se rallie à la proposition de M. Wickserham, d'autant plus volontiers qu'il résulte de la discussion que certaines conclusions de M. Guerrero ont été adoptées par la Commission, sans que tous les membres se soient mis d'accord sur l'interprétation des termes qu'elles renfermaient.

Il propose l'adoption de la suggestion de M. Wickersham, tendant à transmettre aux gouvernements le rapport de M. Guerrero comme exprimant le point de vue particulier de l'un des membres et pouvant fournir les éléments nécessaires aux discussions d'une conférence à réunir.

Le Président se rallie également à la suggestion de M. Wickersham. Il pense que les objections de M. Loder perdent de leur importance du moment que la Commission fait toutes réserves quant aux conclusions du rapporteur.

Le professeur Diena, vice-président, désirerait savoir si tous les amendements proposés au rapport tombent du fait que la Commission renonce à considérer celui-ci comme l'expression de sa propre opinion.

Le Président fait observer que les amendements ayant été acceptés par le rapporteur pourront subsister sans inconvénient et constitueront plutôt un perfectionnement apporté au travail de M. Guerrero.

Le Dr Loder demande ce que fera la Commission en son nom personnel, si elle transmet le rapport de M. Guerrero comme l'expression de l'opinion du rapporteur seulement.

Le Président fait remarquer que si, comme le désire M. Loder, on omettait de présenter la huitième conclusion, bien entendu, sous la forme interrogative, la question qu'elle pose ne serait pas signalée aux gouvernements. On pourrait craindre alors qu'elle ne restât sans solution. Or, il importe qu'elle soit résolue par une convention internationale.

Le Dr Guerrero, rapporteur, ajoute que la responsabilité d'avoir omis les matières qui font l'objet de la huitième conclusion retomberait sur le Comité. Les gouvernements pourraient croire que la Commission a oublié de considérer cette question.

Le Dr Loder fait observer que s'il est vrai que la huitième conclusion est contraire au droit des gens, il est impossible de proposer aux gouvernements qu'ils la discutent.

Le Président est d'avis que, bien que les membres du Comité aient émis des opinions très diverses et point concordantes sur la question de la responsabilité internationale des Etats, ils pourraient se mettre d'accord, néanmoins, pour proposer cette question à l'étude des gouvernements. Il n'en saurait résulter de conséquences fâcheuses ; bien au contraire, dans l'intérêt des bonnes relations entre Puissances, il est souhaitable qu'une doctrine soit fixée en ce qui concerne cette branche très importante du droit international. Tout en étant partisan des idées que M. Fromageot vient d'exposer, le président croit que l'on doit s'efforcer d'établir et codifier des règles sur la responsabilité des Etats.

Le Dr Loder retire sa proposition.

La Commission adopte à l'unanimité la solution proposée par M. Wickersham comportant la transmission aux gouvernements de la question suivante :

« Un Etat est-il responsable, et dans quels cas, des dommages subis par les étrangers dans l'étendue des territoires soumis à sa juridiction ?

« Dans quelle mesure les conclusions du rapport de la Sous-Commission présidée par M. Guerrero devraient-elles être acceptées et insérées dans une convention entre les Etats ? »

Le Dr Guerrero, rapporteur, donne lecture de la neuvième conclusion :

« 9. L'Etat est responsable, par contre, des dommages causés aux étrangers, lorsqu'il se rend coupable de *déni de justice*.

« Le *déni de justice* consiste à refuser aux étrangers le libre accès aux tribunaux, pour défendre — dans les mêmes conditions que les nationaux — les droits que la législation nationale leur reconnaît. »

Le professeur Diena, vice-président, croit que la définition du déni de justice donnée dans cette conclusion n'est pas assez extensive. Il faudrait encore prévoir les dénis de justice par corruption des juges. La corruption des juges affecte, cela va de soi, leur décision.

M. Fromageot fait observer que, en France, l'on qualifie déni de justice le fait qu'un juge se refuse à juger. Au sens du droit français, le déni de justice ne se rapporte pas au fait de corruption, ni au refus d'accorder l'accès aux tribunaux.

Le Dr Guerrero, rapporteur, répond à M. le professeur Diena que la question que celui-ci a soulevée est de droit interne. On peut appeler d'une décision d'un juge que l'on suppose avoir été corrompu à une instance plus élevée. Son collègue M. Fromageot a donné, du déni de justice, une définition qui correspond à la conception française, mais non pas forcément à la conception universelle de ce manquement.

M. Fromageot attire l'attention de M. Guerrero sur le fait que, du moment que l'expression déni de justice a un sens précis en droit français, aussi bien que dans la langue française, il serait difficile de lui en donner un autre dans un texte juridique rédigé en français.

Le professeur Brierly pense, avec le professeur Diena, que la corruption entre dans les cas de déni de justice. Il constate une fois de plus que ce qui sépare le rapporteur de certains membres du Comité, c'est la divergence fondamentale de la conception que l'on se fait, des deux côtés, des rapports du droit international et du droit interne. Toute autre rédaction de la neuvième conclusion serait incompatible avec les principes défendus par M. Guerrero.

Le Dr Guerrero, rapporteur, sur une question de M. le professeur Diena, vice-président, soumet au Comité le cas d'un Etat qui exige d'un étranger ne possédant aucune propriété foncière, et comme condition de l'accès aux tribunaux, le dépôt d'une caution. De l'avis de M. Guerrero, il n'y aura pas déni de justice si le chiffre de cette caution est raisonnable, ne fût-elle même pas demandée aux citoyens dans pareilles circonstances, pourvu qu'elle puisse être versée même par les étrangers de condition modeste. Il y aura déni de justice, au contraire, si la somme est si forte que les étrangers en question se trouvent dans l'impossibilité probable de pouvoir la fournir. Dans ce dernier cas, en effet, la mauvaise volonté de l'Etat à mettre sa justice à la portée des étrangers est manifeste.

Le professeur Diena, vice-président, demande la suppression des mots : « dans les mêmes conditions que les nationaux », étant donné que les Etats, ainsi que vient précisément de le dire M. Guerrero, peuvent, dans certains cas, appliquer aux étrangers un traitement différent de celui dont jouissent les nationaux, sans pour cela commettre un déni de justice.

Le Dr Guerrero, rapporteur, désire mettre en relief, par un exemple, un inconvénient que comporterait cette suppression. Supposons que, pour une matière donnée, la loi nationale d'un pays ne prévoie qu'une seule instance et qu'un étranger, ayant des raisons de se croire lésé par le jugement émis, interjette appel ; cet appel sera jugé irrecevable, cela est évident. Mais cet étranger ne pourra-t-il pas se considérer comme victime d'un déni de justice dans le cas où, dans son pays, on pourrait appeler d'un jugement de même nature ? Quel sera le critère, si l'on ne met les mots : « dans les mêmes conditions que les nationaux » ?

Le professeur Diena, vice-président, fait remarquer que la rédaction suivante : « Le déni de justice consiste à refuser aux étrangers le libre accès aux tribunaux pour défendre les droits que la législation nationale leur reconnaît », qui est celle du deuxième alinéa, moins le membre de phrase dont la suppression a été proposée, écarte tout doute à ce sujet. Si la législation nationale ne prévoit pas le recours, il n'y a pas déni de justice à le refuser.

Le Dr Guerrero, rapporteur, se rallie à la proposition de suppression du professeur Diena. Il suggère l'addition, à son texte, du cas de déni de justice par refus de juger signalé par M. Fromageot.

La Commission charge M. Guerrero, rapporteur, d'élaborer un texte dans ce sens.

NEUVIÈME SÉANCE.

Tenue le samedi 16 *janvier* 1926, *à* 16 *heures.*

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

40. **Responsabilité d'un Etat en raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens d'un étranger (C.P.D.I. 24) : Conclusions du rapporteur** (suite).

Le Dr Guerrero, rapporteur, donne lecture du point No 10 de ses conclusions :

« 10. Les dommages subis par les étrangers dans le cas d'émeute, de révolution ou de guerre civile n'entraînent pas la responsabilité internationale de l'Etat. »

Le rapporteur explique qu'il établit une distinction entre les dommages subis par un étranger du fait des troupes régulières, c'est-à-dire de l'Etat lui-même, et les dommages résultant de révolution, de guerre, etc. La base de cette distinction est que la guerre, comme la révolution, est un événement malheureux qui ne dépend pas de la volonté de l'Etat lui-même : c'est un cas de force majeure comme un tremblement de terre, une inondation, une épidémie, etc. Dans toutes ces circonstances, les étrangers aussi bien que les nationaux peuvent subir des dommages. La question est également traitée dans le projet de codification américain, mais le rapporteur a voulu adopter une disposition plus large, de façon à garantir les étrangers contre certains dommages imputables à l'Etat lui-même : cette idée est développée dans le numéro suivant. Par exemple, lorsque l'Etat réquisitionne à un étranger un objet lui appartenant, l'Etat doit répondre de cet objet et indemniser le propriétaire. De même, on verra dans le No 11 que l'Etat devient responsable, s'il accorde, à toutes les personnes ayant participé à une révolution, une amnistie générale ayant pour effet d'empêcher les étrangers d'intenter les actions nécessaires contre lesdites personnes. Le projet de l'Institut américain comportait les deux articles suivants :

« *Article* 1. Le gouvernement de chaque république américaine est obligé de maintenir dans son territoire l'ordre intérieur et la stabilité gouvernementale indispensables à l'accomplissement des devoirs internationaux.

« *Article* 2. En conséquence de la règle formulée à l'article précédent, les gouvernements des républiques américaines ne sont responsables des dommages subis par les étrangers, dans leur personne ou dans leurs biens, pour quelque motif que ce soit, que s'ils n'ont pas assuré l'ordre à l'intérieur, s'ils ont été négligents dans la répression des actes qui ont troublé cet ordre ou, enfin, s'ils n'ont pas accordé, dans la mesure de leurs moyens, les garanties nécessaires pour prévenir lesdits dommages ou préjudices. »

Le professeur Schücking constate que, au No 10, le rapporteur semble nier, en principe, la responsabilité internationale en cas d'émeute, de guerre civile ou de révolution, tout en ajoutant qu'une responsabilité internationale doit intervenir si l'Etat s'est soustrait à ses devoirs de surveillance, de répression et de protection judiciaire. Il serait souhaitable d'insérer cette réserve dans le No 10 lui-même. On doit considérer que le droit international en vigueur est, dans la question de la responsabilité, plus radical que ne le donne à croire le No 10. Personnellement, il ne partage pas la théorie étendant la responsabilité dans une trop large mesure, c'est-à-dire la théorie du risque étatif, établie par Fauchille, mais il croit qu'il existe une théorie dominante du droit international, selon laquelle les Etats sont obligés d'indemniser les étrangers pour tout dommage subi par eux, en cas d'émeute ou de guerre civile, si l'acte de violence a été dirigé contre eux en leur qualité d'étrangers. Cette règle du droit international en vigueur est fondée apparemment sur une présomption *juris et de jure*, suivant laquelle, dans des cas pareils, il y a *toujours* eu négligence de l'Etat. Dans sa session de 1900, l'Institut de droit international a sanctionné ce principe. Si l'on entend le restreindre, il y aurait peut-être lieu de s'en tenir à la seule présomption *juris*. Au deuxième alinéa du No 11, il serait utile d'insérer une disposition dans ce sens :

« La responsabilité internationale se trouve engagée, en cas d'émeute ou de guerre civile, si l'acte de violence dont les étrangers ont souffert a été dirigé contre eux en leur qualité d'étrangers. L'Etat peut se libérer de sa responsabilité quand il prouve qu'il n'a pas commis de faute dans ses devoirs de surveillance et de répression. »

Le Dr Guerrero, rapporteur, croit qu'en effet, lorsqu'un dommage a été subi par des étrangers en leur qualité d'étrangers, il doit exister une certaine responsabilité internationale quand le gouvernement s'est montré coupable de négligence ou d'imprévoyance, par exemple lorsqu'il n'a pas su se rendre compte que l'opinion publique était excitée par la presse contre les ressortissants de tel pays et qu'il n'a pas pris les dispositions nécessaires pour éviter une émeute. Il serait donc disposé à accepter cette théorie dans certaines limites. En ce qui concerne la thèse du risque étatif, il croit inutile de la discuter, car elle a été rejetée par la plupart des auteurs de droit international, et il serait inutile, au sein du présent Comité, d'invoquer des théories généralement admises comme contraires en droit international. Il suggère, en terminant, que le professeur Schücking s'entende avec lui-même sur la rédaction définitive à donner à l'addition proposée.

Le rapporteur donne ensuite lecture du premier alinéa de la conclusion N° 11 :

« 11. Dans la catégorie des dommages se rapportant au numéro précédent ne saurait être compris ce qui concerne les biens appartenant aux étrangers et qui auraient été accaparés ou confisqués en temps de guerre ou de révolution, soit par le gouvernement légitime, soit par les révolutionnaires. Dans le premier cas, l'Etat est responsable et, dans le deuxième, l'Etat doit mettre, à la disposition des étrangers, les recours nécessaires pour rendre effective la réparation des dommages subis et la poursuite des coupables. »

Le professeur Diena, vice-président, croit qu'il y aurait lieu de mettre en harmonie le texte en discussion avec l'ancien alinéa *c*) de la conclusion N° 5, ainsi conçu :

« Si les dommages ne proviennent pas d'un acte exécuté par le fonctionnaire pour pourvoir à la défense des droits de l'Etat, à moins qu'il n'existe de dispositions conventionnelles contraires. »

Le Dr Guerrero, rapporteur, ne croit pas qu'il puisse résulter de contradiction du maintien de ces deux dispositions. Le N° 11 traite d'un cas spécial : même si l'Etat pourvoit à sa propre défense, il ne lui est pas permis de s'enrichir de la propriété d'autrui. Si, par exemple, un Etat, en cas de révolution ou de guerre, a besoin d'occuper une propriété appartenant à un étranger pour y faire des travaux de défense, et si l'Etat conserve cette propriété, il est obligé, de toute façon, même au cas ou cette occupation serait nécessaire pour la défense d'un pays, d'indemniser l'étranger.

Le professeur Diena, vice-président, constate que cela résulte bien du N° 11, mais l'alinéa en question du N° 5 dit tout le contraire. Il avait été dit expressément, lors des discussions de la veille, qu'un Etat n'était pas tenu, sauf disposition conventionnelle contraire, à indemniser un étranger dont il occupe l'immeuble situé près de la frontière. Or, selon le N° 11, même dans ce cas, il y aurait responsabilité de la part de l'Etat.

Le Dr Guerrero, rapporteur, explique qu'au N° 5, il était plutôt question des dommages proprement dits subis par un étranger ; ceux-ci ne pouvaient donner lieu à indemnité, sauf convention contraire ; au N° 11, il s'agit de la propriété même de l'étranger, qui doit recevoir une rémunération en échange de ce qui lui a été pris. Si, en cas de guerre ou de révolution, un commandant, agissant dans les limites de sa compétence, ordonne l'occupation d'une propriété appartenant à un étranger, et si, la nécessité de la défense de l'Etat ayant disparu, les troupes s'en vont, l'étranger a bien subi un dommage, mais l'Etat n'en est pas responsable, sauf convention contraire. Par contre, si un fonctionnaire ordonne de réquisitionner les chevaux d'un étranger pour la défense nationale, celui-ci a droit à indemnité, car il ne s'agit plus simplement d'un dommage subi, mais du remboursement de la valeur de l'objet qui lui a été pris. C'est une règle générale que nul ne peut s'enrichir avec le bien d'autrui.

Le professeur Diena, vice-président, croit qu'il convient d'approfondir un peu la question. A titre d'exemple, lui-même, étranger, possède un château sur le territoire d'un Etat X. Une guerre éclate ; un commandant estime que le château gêne les opérations militaires et le fait sauter ; le cas rentre-t-il dans le N° 5 ou dans le N° 11 ?

Le Dr Guerrero, rapporteur, estime que, dans le cas particulier, l'Etat n'a pas accru son actif, ne s'est pas enrichi avec le bien de cet étranger : il a seulement pourvu à la défense nationale. C'est une question de droit interne de savoir si l'Etat doit, en pareil cas, verser des indemnités, qui bénéficieraient alors aussi bien aux étrangers qu'aux nationaux. En droit international, le rapporteur a prévu une indemnité en échange de la propriété saisie par l'Etat, conformément au principe qu'il a énoncé.

Le Dr Rundstein croit qu'il faut établir une distinction entre les dommages de guerre pour lesquels l'Etat n'est pas responsable, et les réquisitions militaires, pour lesquelles il est responsable.

Le professeur Diena, vice-président, constate que, dans le cas qu'il a cité en exemple, il avait un château et qu'on le lui a pris.

Le Dr Guerrero, rapporteur, répondant à une question posée par le président, dit que si un gouvernement occupe le château en question pendant un certain temps parce qu'il en a

besoin pour la défense nationale, l'étranger propriétaire n'a pas droit à un dédommagement, si le droit interne ne le reconnaît pas. Par contre, si le gouvernement réquisitionne l'automobile d'un étranger, il doit la lui payer, car il s'est approprié son bien.

Le professeur SCHÜCKING est du même avis que le rapporteur : au N° 11, il s'agit d'un cas où l'Etat s'est enrichi avec la propriété de l'étranger.

Le professeur DIENA, vice-président, constate qu'il faut donc que l'Etat ait réalisé un gain ; le critère ne serait pas la question de l'individu ayant subi un dommage, mais celle du gain réalisé par l'Etat qui s'est approprié le bien de l'étranger.

Le PRÉSIDENT désire poser une question au rapporteur : D'après sa thèse, il suffirait que l'Etat se fût approprié le château appartenant à l'étranger, même pour peu de temps. Par exemple, s'il commence par exproprier le château, mais, s'il a, dans la suite, des raisons de le détruire, la disposition prévue au N° 11 jouerait.

Le Dr GUERRERO, rapporteur, approuve cette interprétation : si un gouvernement occupe le château en question, pendant un certain temps, parce qu'il en a besoin pour la défense nationale, l'étranger propriétaire a droit à un dédommagement, car il est privé de son bien pendant quelque temps. Pour prendre un autre cas, si l'Etat réquisitionne l'automobile d'un étranger, il doit la lui payer, car il s'est approprié son bien.

Le PRÉSIDENT demande si tel serait le cas, même si l'automobile venait à être détruite.

Le Dr GUERRERO, rapporteur, répond affirmativement : dans ce cas, il ne s'agit plus d'un simple dommage subi, c'est le bien de l'étranger qui a été pris.

Le rapporteur, donne ensuite lecture du deuxième alinéa du N° 11.

« L'Etat deviendrait directement responsable de ces dommages si, par une amnistie générale ou individuelle, il enlevait aux étrangers la possibilité de se faire dédommager. »

Le professeur DIENA, vice-président, fait observer que l'amnistie, en général, vise l'action pénale, mais que les actions civiles restent possibles.

Le Dr GUERRERO, rapporteur, répond qu'il faut distinguer entre les amnisties générales et les amnisties politiques. Les premières suppriment toute possibilité d'action civile contre les personnes. Certains pays font une différence entre les deux sortes d'amnisties.

Le Dr SUAREZ ajoute que l'idée soutenue par le rapporteur est la conception générale en cas de guerre civile.

Le professeur DIENA, vice-président, déclare que tel n'est pas le cas en Italie et, sans doute, dans tous les pays de l'Europe continentale.

Le PRÉSIDENT explique au professeur Diena que, d'après le texte même du deuxième alinéa en question, si l'amnistie générale n'a pas pour conséquence d'empêcher l'étranger d'intenter une action civile, la disposition ne trouve pas son application.

Sur une question du professeur DIENA, vice-président, le Dr SUAREZ explique qu'en Amérique, du fait de l'amnistie, tous les procès tombent, même au civil.

Le Dr GUERRERO, rapporteur, ajoute que c'est précisément pour cette raison qu'à son avis la responsabilité internationale doit être envisagée.

M. WICKERSHAM déclare qu'en pareil cas, c'est la responsabilité de l'Etat qui reste engagée, et non celle des particuliers.

Le Dr SUAREZ ajoute qu'il est fait exception pour les crimes de droit commun.

Le PRÉSIDENT fait observer au professeur Diena que, d'après le texte du deuxième alinéa. s'il s'agit d'une amnistie selon la conception italienne, la disposition n'est pas applicable,

M. WICKERSHAM expose que telle n'est pas la conception du droit américain : il existe, en Amérique, l'amnistie en matière criminelle, prononcée par le Congrès.

Le Dr SUAREZ rappelle qu'il y a eu occasion de décréter de telles amnisties, par exemple, après la guerre de Sécession.

Le professeur BRIERLY constate que l'alinéa en discussion envisage le cas où un Etat accorderait une amnistie ayant pour résultat d'enlever aux étrangers la possibilité de se faire dédommager. Si l'amnistie n'a pas ce résultat, la question ne se pose pas.

Le professeur DIENA, vice-président, se déclare satisfait des explications qui lui ont été données.

Le Dr GUERRERO, rapporteur, donne lecture du troisième alinéa ainsi conçu :

« Les biens fonciers ou mobiliers pris par l'Etat par réquisition, expropriation, confiscation ou à n'importe quel autre titre, doivent être restitués ou payés au juste titre et en espèces ayant une valeur positive, et les étrangers doivent être admis à faire valoir leurs droits. »

Le rapporteur expose que, lorsqu'il rédigeait son rapport, il a eu connaissance d'un cas qui avait surgi entre deux pays, dont l'un prétendait payer à des étrangers le prix d'objets confisqués au moyen de bons n'ayant pas une valeur positive.

Le Dr Mastny constate que, d'après cette disposition, les étrangers ne sont pas traités sur le même pied que les nationaux. Il ne pourrait se rallier à cette thèse. Dans les pays où existe une loi agraire, par exemple, il est payé des indemnités qui peuvent ne pas être considérées par les étrangers comme étant le juste prix du bien exproprié. Le texte actuel accorderait aux étrangers des droits supérieurs à ceux dont jouissent les nationaux. Il croit que tous les Etats ayant réalisé la réforme agraire seraient opposés à une telle disposition. Il ne désire pas proposer d'amendement pour le moment, mais il se permet d'attirer l'attention du rapporteur sur le point qu'il a signalé.

Le Dr Guerrero, rapporteur, approuve cette remarque et propose de supprimer le troisième alinéa en discussion.

Il en est ainsi décidé.

Le Dr Guerrero, rapporteur, donne lecture de la conclusion No 12 :

« 12. Tout ce qui est dit pour les Etats unitaires s'étend également aux Etats fédéraux. En conséquence, la responsabilité internationale que peut encourir un des Etats de la fédération incombe au pouvoir central qui détient la représentation internationale de la fédération, sans qu'il lui soit permis de se prévaloir de l'indépendance ou de l'autonomie que la Constitution confère aux Etats particuliers. »

Le professeur Diena, vice-président, demande au rapporteur s'il vise les Etats juridiquement fédéraux. La Suisse, par exemple, est, en réalité, un Etat fédéral.

Le Dr Guerrero, rapporteur, répond qu'il vise les Etats fédéraux, où les Etats qui les composent n'ont pas la représentation internationale. Il ne peut s'agir d'une confédération d'Etats, car, dans ce cas, chacun d'eux garde sa personnalité internationale. Il attire l'attention de ses collègues sur le passage de son rapport (page 5), où il rappelle que la question a été réglée par l'article 4 du règlement, voté le 10 septembre 1900, par l'Institut de droit international.

Le professeur Diena, vice-président, constate que, grâce à cette explication, le texte est parfaitement clair.

Le Dr Guerrero, rapporteur, donne lecture des conclusions Nos 13 et 14 :

« 13. Tout différend qui pourrait surgir entre deux Etats, pour les dommages subis par des étrangers se trouvant sur le territoire d'un de ces deux Etats, devra être soumis à une commission internationale d'enquête qui aura mission d'examiner les faits.

« Si le rapport des commissaires, arrêté à la majorité, n'a pas eu pour effet de clore l'incident, les parties intéressées seront tenues à soumettre le différend au jugement arbitral ou à tout autre moyen de règlement pacifique. »

« 14. Les Etats doivent s'engager formellement à ne recourir à aucune mesure coercitive avant d'avoir épuisé les voies prévues ci-dessus. »

Le professeur Schücking approuve entièrement l'idée que tout différend envisagé au No 13 doit faire l'objet d'une réglementation pacifique. Toutefois, on peut se demander si, dans chaque cas, les Etats doivent être contraints de soumettre le litige, en premier lieu, à une commission internationale d'enquête. Il y a peut-être des cas où il serait possible de soumettre directement le litige à un tribunal.

Le professeur Brierly déclare être en général de l'avis du professeur Schücking. Le principal but de ce passage du rapport, et auquel il se rallie entièrement, est d'assurer un règlement pacifique, en cas de litige entre Etats portant sur des dommages subis par des étrangers. Le rapporteur a proposé une méthode précise, mais qui peut être un peu trop détaillée. Il est très désirable, pour le présent Comité, de rendre ses suggestions aussi faciles à accepter que possible, et l'on ne doit pas perdre de vue le fait que les Etats ne sont pas généralement disposés à admettre des changements révolutionnaires. Il se permet de suggérer une alternative qui rendrait acceptables les propositions du rapport en les fondant sur les institutions de droit international existantes.

1° On pourrait fonder ces propositions sur la deuxième Convention de La Haye, où les Etats ont convenu « de ne pas recourir à la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles réclamées, au gouvernement d'un pays, par un autre gouvernement comme étant dues à ses ressortissants », à moins que l'Etat débiteur ne refuse ou ne néglige de répondre à une offre d'arbitrage, ou que, après avoir accepté l'offre, il ne rende impossible le règlement du compromis, ou que, après l'arbitrage, il ne refuse de se soumettre à la sentence rendue. On pourrait amender cette disposition de manière très simple, en faisant en sorte qu'elle couvre le cas actuellement envisagé.

2° Aux termes du Pacte, les Etats membres de la Société se sont déjà engagés, au cas où il s'élèverait entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, à le soumettre, soit à la procédure d'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil, et ont convenu qu'en aucun cas, ils ne devraient recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil. Une disposition, consistant simplement à ajouter que les Etats s'engagent à ne recourir, en pareil cas, à la guerre ou à des mesures de force, semblerait couvrir la substance des propositions du rapporteur.

Par l'une ou l'autre de ces suggestions, ou par leur combinaison, on aurait les plus grandes chances d'établir une disposition pouvant être acceptée par les gouvernements.

Personnellement, le système des « commissions de paix », dites commissions Bryan, lui semble périmé depuis l'institution de la Société des Nations.

Le Dr Guerrero, rapporteur, expose que, en rédigeant la conclusion No 13, il s'est strictement conformé à la deuxième partie du mandat assigné au Sous-Comité F, à savoir : « Si, et dans quels termes, il serait possible de prévoir une convention internationale assurant la constatation des faits pouvant engager la responsabilité des Etats et interdisant, en pareil cas, le recours à des mesures coercitives avant d'avoir épuisé les voies du règlement pacifique. » Ce n'est, d'ailleurs, pas à proprement parler une proposition qu'il présente, mais une simple suggestion. Aux termes de son mandat, il a cru devoir rechercher les moyens de prévoir une convention assurant la constatation des faits ; nul moyen ne lui semble meilleur, à l'heure actuelle, que celui des commissions internationales d'enquête, qui n'a rien de révolutionnaire, car il est connu depuis longtemps. On peut se rappeler, par exemple, les services considérables rendus en 1904, grâce à cette procédure, lors de l'incident anglo-russe. Dernièrement encore, on a vu quel rôle important jouaient les commissions internationales d'enquête, envoyées en divers endroits. On pourrait également prévoir l'arbitrage, mais ce ne serait pas répondre à la question posée, qui consistait à rechercher les moyens les plus faciles de constater les faits. Or, un arbitrage peut difficilement se borner à une telle constatation, ce qui n'est pas le cas pour une commission d'enquête, qui n'a pas à prendre de décision : celle-ci appartient aux Etats eux-mêmes. Avec cette procédure, un Etat peut se rallier librement aux conclusions découlant logiquement du rapport de la commission, sans être directement condamné, comme c'est le cas lorsqu'il y a arbitrage, et il n'en subsiste aucune impression fâcheuse entre les deux pays en cause.

M. Wickersham constate qu'en effet, le rapporteur s'est conformé à la deuxième partie de son mandat, en suggérant les moyens d'épuiser les méthodes pacifiques avant de recourir à la force. Toutefois, c'est une chose que de préparer la codification du droit international, et c'est une autre chose que d'entrer dans des considérations de procédure, par lesquelles le Comité sortirait de son domaine. Le présent Comité comprend des ressortissants d'Etats qui ne sont pas Membres de la Société et qui ne sont donc pas liés par le Pacte. Son collègue britannique a émis l'avis que les traités Bryan étaient périmés. Or, ils restent toujours en vigueur entre les Etats-Unis et les autres Etats qui les ont signés. Ces traités prévoient la procédure pacifique à suivre en cas de différend, avant tout recours à la guerre.

En conclusion, M. Wickersham propose de supprimer les conclusions 13 et 14, qui traitent de questions de procédure, et de s'en tenir aux questions juridiques, en les distinguant des questions de procédure.

Le professeur Brierly précise qu'il n'a pas voulu suggérer que les traités Bryan n'étaient plus en vigueur : il a simplement voulu dire que les Etats membres de la Société disposaient, depuis l'institution de la Société, d'une procédure plus facile et qu'ils seraient peut-être, à l'avenir, de moins en moins appelés à recourir à la procédure prévue dans lesdits traités.

Le Président rappelle à M. Wickersham que, lors de la première session, c'est précisément le deuxième point, prévu dans le mandat du Sous-Comité F, qui a paru intéresser le plus les membres du Comité. D'autre part, on ne saurait dire que le passage en question du rapport ne traite que de procédure : il établit, au contraire, une règle d'après laquelle les Etats contractants prennent un engagement positif en vue de ne pas recourir à la force avant d'avoir épuisé les moyens pacifiques. En ce qui concerne ces derniers, on peut procéder d'une façon ou d'une autre et, par exemple, renvoyer aux dispositions existantes, soit celles de la deuxième Convention de la Haye, soit d'autres,

M. Wickersham convient qu'en effet, ce passage du rapport correspond à la deuxième partie du mandat assigné au rapporteur. Il est entièrement d accord sur le fait que les conflits doivent être d'abord soumis à une procédure de règlement pacifique. Toutefois, il n'y a pas de raisons pour que cette procédure s'applique exclusivement aux cas prévus dans le rapport, et il n'y aurait, par conséquent, pas de raisons pour ne pas la répéter dans chaque rapport, étant donné que toute question peut faire l'objet d'un différend entre Etats.

Le Président fait observer que l'expérience a démontré l'extrême importance des enquêtes en matière de dommages causés à des étrangers.

M. Wickersham répond qu'il peut également surgir des conflits sur les problèmes de nationalité.

Le Président suggère au rapporteur, afin de donner satisfaction au professeur Brierly et, partiellement, à M. Wickersham, de réunir, sous un même numéro, les dispositions prévues aux Nos 13 et 14, de facon à montrer que la procédure envisagée a sa place bien marquée comme moyen d'éviter les mesures coercitives.

Le Dr Guerrero, rapporteur, ne croit pas qu'il y ait aucun inconvénient à ce que la Commission suggère, comme l'un des moyens possibles de constater les faits en cas de conflit, l'organisation de commissions d'enquête, et, surtout, recommande aux Etats de ne pas recourir à des mesures coercitives avant d'avoir épuisé les moyens de règlement pacifique : s'il est un point sur lequel les tendances actuelles montrent que les Etats doivent tomber d'accord, c'est sur celui-ci.

M. Wickersham est entièrement d'accord que tout conflit entre nations doit être soumis à une procédure pacifique ; mais cette question de procédure est traitée de façon différente dans les diverses conventions existantes : il y a la Convention de La Haye, le Pacte, les traités Bryan, etc. Les Etats-Unis ont conclu des traités d'arbitrage avec beaucoup d'Etats. Comme il s'agit de codifier une certaine partie du droit international, il n'y a pas lieu de présenter de nouvelles dispositions de procédure, d'autant plus que les traités existants sont plus larges que la disposition d'après laquelle on veut régler le cas en question au moyen d'une procédure spéciale.

Le professeur Brierly fait observer à M. Wickersham que la deuxième Convention de La Haye n'a pas prévu une procédure pacifique spéciale : elle ne règle la question que sous une forme négative. On peut donc adopter la proposition qu'il a faite, tendant à reprendre le texte de ladite Convention, sans craindre d'adopter par là une nouvelle procédure.

M. Wickersham objecte que, pour les Etats membres de la Société, les dispositions du Pacte semblent assez larges pour couvrir la question. Les traités d'arbitrage existants, les traités Bryan, visant une enquête impartiale sur la constatation des faits en cas de différend, et dont vingt-deux environ sont en vigueur entre les Etats-Unis et d'autres pays, semblent suffire en ce qui concerne ces divers pays.

Le professeur Diena, vice-président, fait observer à M. Wickersham que la deuxième Convention de La Haye n'a été ratifiée que par dix-sept des quarante-quatre Etats représentés à la Conférence de 1907.

M. Wickersham ne désire pas insister sur sa motion. Elle lui semblait avantageuse en ce sens qu'elle permettait au Comité de se maintenir sur son domaine propre et de ne pas risquer de compliquer la situation, en introduisant des principes différents de procédure en matière d'arbitrage. La compétence du Comité a été définie par la résolution de l'Assemblée, dont il rappelle les termes.

Le Président, considérant que le rapporteur insiste pour le maintien de ses propositions, le prie de rechercher une rédaction nouvelle susceptible de donner satisfaction au professeur Brierly et, dans une certaine mesure, à M. Wickersham.

Il en est ainsi décidé.

Le professeur Diena, vice-président, demande au rapporteur de vouloir bien compléter ainsi son dernier alinéa : « Les Etats doivent s'engager formellement à ne recourir *désormais* etc. ».

Cette modification est approuvée.

Le Dr Suarez, en raison de l'importance des diverses questions traitées dans le rapport pour les Etats d'Amérique, désire présenter les remarques suivantes, qui seraient insérées au procès-verbal :

> « Conformément à ma déclaration fondamentale d'hier matin, sur la conception ibéro-américaine de la responsabilité des Etats pour les dommages causés aux particuliers sans qu'il soit besoin de préciser s'il s'agit des étrangers, ceux-ci étant compris en même temps que les nationaux dans la rubrique générale d'habitants, ayant les mêmes droits et obligations, sauf s'il s'agit de dommages subis par un étranger en tant que tel, je dois déclarer que, à quelques détails près, je suis d'accord sur le rapport du Dr Guerrero. Cependant, tout en estimant que les décisions de nos tribunaux ne peuvent pas donner lieu à une action internationale, je songe au cas, qui peut fort bien se présenter, d'une infraction à un principe quelconque consacré par le droit des gens, comme il s'en est produit dans les tribunaux de beaucoup de pays.
>
> « C'est en songeant à des cas de ce genre que nous avons conçu le vif désir de coopérer au développement de la solidarité internationale et que, alors que nous refuserions l'intervention d'une Puissance qui prétendrait protéger ses nationaux contre les dommages susceptibles de résulter de décisions judiciaires, nous accepterions volontiers la création d'une procédure spéciale d'appel à la Cour permanente de Justice internationale. Ceci ne pourrait jamais être considéré comme une atteinte à la souveraineté nationale, étant donné que tous les Etats seraient mis sur un pied d'égalité absolue et que ce serait le seul moyen de reconnaître la croissance de l'interdépendance internationale, fait beaucoup plus réel et important que l'ancienne conception de la souveraineté nationale absolue, conception aujourd'hui en décadence.
>
> « Tel est l'avis prédominant dans les pays sud-américains, qui n'ont aucun préjugé à l'égard du droit nouveau. »

A propos de la question de *déni de justice*, le Dr Guerrero, rapporteur, rappelle qu'il avait accepté précédemment de modifier son rapport à la suite de certaines suggestions présentées à ce sujet. Il propose la définition suivante :

> « Le déni de justice consiste à refuser aux étrangers le libre accès aux tribunaux pour défendre les droits que la législation nationale leur reconnaît. Il y aurait également un déni de justice si le juge compétent se refusait à juger. »

Il précise qu'il a ajouté le mot « compétent » afin de donner satisfaction à ses collègues français et britannique.

M. Fromageot remercie le rapporteur. Il tient cependant à faire observer qu'en français l'expression : « déni de justice » signifie seulement : refus de juger.

Le professeur Diena, vice-président, ajoute qu'il n'est rien prévu dans le cas de corruption des juges.

Le Dr Guerrero, rapporteur, répond que c'est là une question de droit interne. En fait, la législation de tous les pays bien organisés prévoit le cas de corruption de fonctionnaires.

Le professeur Diena, vice-président, se demande si ce cas ne doit pas être considéré comme un « déni de justice ». Si c'est le gouvernement lui-même qui corrompt les juges, il n'y a pas de recours.

Le Dr Guerrero, rapporteur, déclare qu'il y a bien d'autres questions de détail que l'on ne peut traiter.

Le Président remercie le rapporteur du travail considérable et si complet qu'il a effectué. Au sujet du texte amendé qu'il vient de proposer, le président estime qu'il y aurait intérêt à ce que le rapporteur présentât au Comité une rédaction complète et définitive de ses conclusions, en tenant compte des diverses suggestions qui ont été admises sur quelques points. Le Comité examinera ces amendements en même temps qu'il rédigera ses recommandations définitives.

41. **Question de la suite à donner aux réponses des associations consultées.**

M. Fromageot demande quelle suite sera donnée aux avis émis par les associations consultées.

Le Président rappelle que ces réponses ont été distribuées aux Membres du Comité, afin qu'il en soit tenu compte au fur et à mesure des travaux. Il y aura lieu de prendre en considération l'avis de l'Association de droit international, lorsqu'on arrivera au point N° III de l'ordre du jour (autres matières qui pourraient faire l'objet des études de la Commission),

En ce qui concerne le rapport de l'Institut ibéro-américain de droit comparé, le président demande à son collègue s'il estime que ce rapport doit être discuté à un moment déterminé.

M. Fromageot répond qu'il ne désire faire aucune suggestion. Ce rapport est intéressant si on l'envisage au point de vue des questions qui viennent d'être discutées.

Le Président fait observer que ce rapport ne contient pas de proposition spéciale. Il est surtout important par l'esprit qui a présidé à son établissement et que le Comité devra toujours avoir présent à l'idée pendant la discussion de certaines questions où s'accusent, soit des différences, soit des ressemblances importantes entre les deux continents.

DIXIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le lundi 18 *janvier* 1926, *à* 10 *heures* 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

42. **Exploitation des richesses de la mer : Rapport du Dr Suarez (C.P.D.I. 28).**

Le Dr Suarez, rapporteur, expose, dans leurs grandes lignes, les considérations qu'il a développées dans son rapport et donne lecture des cinq conclusions ci-après :

« 1° Il est possible d'instituer, au moyen d'une réglementation appropriée, une exploitation économique des richesses de la mer.

« 2° Il n'est pas difficile d'établir cette réglementation, qui sera évidemment favorable aux intérêts de tous, car, si la confusion actuelle persistait quelques années encore, elle entraînerait inévitablement la disparition des principales espèces comme conséquence d'une exploitation sans borne ni mesure.

« 3° Les « traités relatifs à cette matière » n'ont pas envisagé la question dans ce qu'elle a d'intéressant et d'urgent pour l'humanité, à savoir la recherche des moyens propres à éviter la disparition des espèces ; en effet, ces traités concernent des procédés de police ou purement commerciaux, sans se placer au point de vue biologico-économique, qui prime tous les autres.

« 4° Il faut attirer l'attention de tous les gouvernements maritimes sur la nécessité qu'il y a à établir sans délai cette réglementation au moyen d'une conférence préliminaire d'experts en matière de zoologie maritime appliquée, d'industriels en produits marins et de juristes.

NATIONAL LIBRARY OF SCOTLAND

« 5° Sous réserve de l'inscription possible d'autres articles, le programme général de la conférence, dont il est question dans le paragraphe précédent, pourrait être le suivant :

« *a*) Bases générales et régionales pour l'organisation d'un système de contrôle, plus rationnel et uniforme, des exploitations de la faune maritime sous tous ses aspects ;

« *b*) Réserve de zones, organisation de leur exploitation suivant un système d'alternance ; fixation des époques de fermeture de la chasse et de l'âge des animaux qu'il serait permis de chasser ;

« *c*) Détermination de la manière la plus efficace de surveiller l'application des mesures adoptées et de maintenir ce contrôle ;

« *d*) Moyens les plus pratiques d'obtenir l'adhésion de tous les Etats maritimes. »

Le Dr Suarez complète son rapport par quelques nouveaux renseignements et spécialement par les conclusions d'une conférence panpacifique tenue récemment à Honolulu.

Le professeur Schücking déclare que, à son avis et bien que le rapport de M. Suarez ait trait à une question d'ordre économique avant tout, ce rapport n'en touche pas moins à un point très important de droit international.

On peut se demander quelle est la raison de la disparition progressive de la faune marine ; la réponse est apparemment qu'il s'agit d'une conséquence de la conception que l'on se fait de la mer libre, *res nullius et non res communis*. Il découle, en effet, de cette conception qu'en mer libre, chacun peut agir à son gré. L'application du principe de la mer libre *res nullius* est limité en certaines occasions par les règles en droit international concernant la piraterie et par des accords particuliers relatifs à la pêche, et pour la répression du trafic des esclaves en haute mer, mais les Etats n'ont pas songé jusqu'ici à réaliser l'idée de la mer *res communis* au moyen d'un contrôle exercé en commun sur toute l'étendue de la mer libre.

A la dernière session de l'Institut de droit international. M. Politis s'est exprimé de la manière suivante :

« L'idée de la *res communis* de la mer libre représente aujourd'hui la vérité scientifique. L'idée de la *res nullius* était jadis en harmonie avec la conception négative de la liberté. Elle ne s'accorde plus avec la conception positive de la solidarité qui est à la base des relations internationales modernes. La nécessité d'un contrôle international sur tous les usages de la mer pénètre tous les jours davantage dans les habitudes et dans la conscience des peuples. »

M. Schücking croit que le temps est venu d'édicter des règles afin de parer à la disparition progressive de la faune maritime et de prendre des mesures de police visant à contrôler l'application de ces règles et à réprimer les contraventions qui pourraient y être faites. Si les Etats en venaient à une telle solution, ils mettraient en pratique un principe moderne qui aurait plus tard les répercussions les plus heureuses dans d'autres domaines. M. Schücking pense que le Comité devrait suggérer aux Etats l'application desdites mesures.

M. Fromageot déclare que, tout comme M. Schücking, il a lu avec un vif intérêt le rapport de M. Suarez. Faisant allusion aux considérations émises par M. Schücking, il désirerait faire observer qu'autant il est possible d'attirer l'attention des gouvernements sur la nécessité d'élaborer une convention internationale relative à l'exploitation des richesses de la mer, autant il paraît inutile de demander à ces gouvernements de se prononcer sur la question de savoir si la mer est *res communis* ou *res nullius*.

Au sujet de l'affirmation du rapporteur (troisième conclusion) « que les traités relatifs à cette matière n'ont pas envisagé la question dans ce qu'elle a d'intéressant et d'urgent pour l'humanité, à savoir la recherche des moyens propres à éviter la disparition des espèces », M. Fromageot fait observer qu'elle lui paraît trop absolue et que l'on pourrait citer des conventions, qui prévoient, afin de favoriser certaines espèces maritimes, des époques pendant lesquelles leur capture est interdite ; c'est ce qui a lieu pour les phoques à fourrure.

Il semble utile de proposer aux gouvernements l'étude des conclusions formulées par M. Suarez. Dans bien des cas, les mesures prises sont isolées et, par là, insuffisantes. Dans les mers du sud, par exemple, la division navale française du Pacifique est bien chargée de surveiller l'application des règlements de pêche dans les secteurs qui tombent sous le contrôle de l'Etat français, mais il ne s'agit là que d'une portion de ces mers. On pourrait demander aux gouvernements d'envisager des règlements internationaux, analogues, par exemple, aux conventions relatives à la protection des grands animaux en Afrique, ou des oiseaux en Europe et en Amérique. Bien qu'il s'agisse dans ces derniers cas d'animaux terrestres, le point de vue reste le même et rien ne paraît s'opposer à édicter des règles générales qui concernent la pêche ou la chasse des animaux de mer. Comme il a été rappelé, les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne surveillent, par leurs croiseurs, la pêche des phoques à fourrure dans les mers de l'hémisphère nord. Certes, une telle surveillance peut être difficile à exercer dans les mers du sud, si quelques Etats seulement sont en mesure d'organiser ce contrôle ; car les pêcheurs ressortissant aux autres Etats seront peu enclins à se voir soumis à la surveillance des bâtiments d'une Puissance étrangère.

Le Dr Suarez, rapporteur, explique que c'est précisément parce qu'il avait entrevu cette difficulté qu'il a élaboré l'alinéa *c*) de la cinquième conclusion : « Détermination de la manière la plus efficace de surveiller l'application des mesures adoptées et de maintenir ce contrôle. »

M. Fromageot explique que cette détermination n'ira pas sans soulever des difficultés.

Le Dr Suarez, rapporteur, espère cependant que ces difficultés pourront être surmontées avec de la bonne volonté.

Le professeur Diena, vice-président, fait observer que, dans la « liste d'un certain nombre de traités internationaux concernant la réglementation des industries maritimes », qui figure en annexe au rapport, il ne trouve pas la décision d'un tribunal arbitral ayant siégé à Paris, en 1893, tribunal auquel on avait confié la tâche d'élaborer une réglementation sur les industries maritimes.

M. Fromageot pense que cette décision tombe sous le point 16 de ladite liste.

Le professeur Diena, vice-président, croit se rappeler que, dans ladite décision arbitrale, on avait prévu l'application d'un règlement dans un rayon de 100.000 milles marins autour de l'île considérée. Cette réglementation s'appliquait donc à la haute mer. Il serait intéressant de savoir si elle a donné de bons résultats, auquel cas on pourrait prendre des mesures analogues en ce qui concerne d'autres secteurs maritimes.

Le Dr Suarez, rapporteur, répond que l'application de ce règlement a eu les plus heureuses conséquences pour la repopulation du secteur en phoques.

Dans le même ordre d'idées, c'est à la Grande-Bretagne, aux Etats-Unis, au Japon et à la Russie que revient l'honneur d'avoir édicté des règles sur la pêche des phoques à fourrure dans l'Océan Pacifique nord. Malheureusement, toutes ces tentatives sont restées isolées et, dans les mers de l'hémisphère sud, la difficulté d'appliquer des règlements est plus grande que dans celles de l'hémisphère nord.

M. Fromageot croit que c'est dans la Convention du 8 février 1896 que furent fixés les détails de l'exécution de la décision arbitrale du 29 février 1892. En ce qui concerne spécialement la protection des animaux, on y a restreint la pêche de certaines espèces à des époques déterminées. On y a prévu des saisons pendant lesquelles il est interdit de chasser ; des croiseurs ont pour mission de faire respecter ces dispositions. C'est sur la mer que se produisent les plus grandes et inutiles destructions, car les chasseurs tuent les animaux sans pouvoir toujours s'en emparer et nombre d'animaux sont ainsi sacrifiés sans profit pour personne. Il importe donc de prendre des mesures tendant à empêcher ces massacres inutiles et à délimiter les zones de chasse.

Le Dr Suarez, rapporteur, signale une difficulté technique qui se présente lorsqu'on veut déterminer des secteurs ou des saisons de pêche. Les phoques qui vivent dans les mers du sud n'ont pas les mêmes habitudes que ceux qui vivent dans les mers du nord. Chaque mâle possède un plus grand nombre de femelles, d'où il résulte que certains mâles n'ont point de femelles. Ces derniers doivent se déplacer pour aller rechercher de vieilles femelles qui, abandonnées, se réfugient dans certains secteurs connus.

M. Fromageot donne lecture, à l'appui de ses précédentes déclarations, du préambule de la « Convention destinée à assurer la conservation des diverses espèces animales vivant à l'état sauvage en Afrique, qui sont utiles à l'homme ou inoffensives », signée à Londres, le 19 mai 1900 :

> « Animés du désir d'empêcher le massacre sans contrôle et d'assurer la conservation des diverses espèces animales vivant à l'état sauvage... »

Il fait remarquer que c'est bien là l'objet général que l'on a en vue dans la question particulière de la protection de la faune maritime.

Le Dr Suarez, rapporteur, se déclare d'accord avec M. Fromageot sur le fait que l'on pourrait s'inspirer des dispositions contenues dans certaines conventions déjà passées au sujet de la protection de certaines espèces d'animaux. Il est d'autant plus urgent de prendre des mesures en la matière que certaines races d'animaux sont appelées à disparaître à brève échéance, si l'on n'en réglemente la pêche ou la chasse.

Le Président constate que les membres du Comité sont généralement d'avis qu'il faut adresser aux gouvernements une recommandation dans le sens des conclusions présentées par M. Suarez. Il semble, de plus, que le Comité tienne nécessaire la suppression ou la modification de la troisième conclusion, soit qu'on la trouve trop absolue, soit que la critique qu'elle implique des conventions antérieures ne paraît pas nécessaire.

D'autre part, les règles à édicter en matière de pêche semblent constituer une question si technique que la plupart des juristes ne possèderont pas, pour la traiter, les connaissances spéciales requises. En particulier, il paraît impossible que les membres de ce comité entrent à ce sujet dans un détail aussi minutieux que lorsqu'il s'agissait d'autres matières. Le rapporteur, d'ailleurs, n'a pas seulement prévu, dans le rapport qu'il a présenté au Comité, une conférence de juristes, mais encore une conférence préliminaire d'experts techniques. Il convient donc, en présence de la manière d'agir spéciale qui s'impose relativement à cette question, de fixer la méthode que le Comité préconisera dans sa recommandation.

Le Dr Suarez, rapporteur, se rallie entièrement aux observations du président.

M. Fromageot estime que rien n'empêcherait de procéder en même temps à l'examen de certaines mesures de police à prendre, comme on l'a fait pour la pêche dans la Mer du Nord, au Doggerbank.

D'autre part, il y a des cas où les pêcheurs, utilisant des procédés de pêche différents, se nuisent ainsi les uns aux autres. On a pu l'observer notamment aux Bancs de Terre-Neuve, où, dans les mêmes eaux, on pêche la morue à la ligne et au chalut.

La méthode à suivre pour régler la question de la protection de la faune marine devrait être tout d'abord soumise aux gouvernements. Une première réunion d'experts techniques pourrait alors travailler sur les données contenues dans les réponses fournies par les gouvernements, et une conférence aurait pour mission de parachever l'œuvre.

Le Dr Suarez, rapporteur, propose de ne transmettre que les quatrième et cinquième conclusions de son rapport.

Le Dr Guerrero est également d'avis qu'il y a lieu d'adopter pour cette question spéciale une autre méthode que pour les questions précédemment traitées, tout d'abord, pour les raisons déjà fournies par le président, MM. Fromageot et Schücking, ensuite, parce qu'il est impossible d'indiquer ici des principes généraux de droit international, ceux-ci faisant entièrement défaut. De plus, la conférence qui traitera les matières de droit international, soumises par le Comité de juristes, sera probablement composée de juristes ignorant les questions très techniques de pêche ou de protection de la faune maritime.

En conclusion, il semble qu'il faille attirer l'attention des gouvernements sur la nécessité de faire élaborer un règlement sur ces matières par une conférence spéciale, indépendante de celle qui s'occupera des autres questions de droit international.

Le Président désire faire observer que s'il n'est pas de la compétence du Comité de régler ces questions très techniques, il entre dans ses attributions d'énoncer le principe général dont les règlements seront l'application. A ce sujet, il semble que le Comité ne puisse pas prendre sur lui de recommander aux Etats le principe de la *res communis*. Il pourra se borner à préconiser l'adoption du principe que l'ensemble des Etats civilisés peut et doit régler l'exploitation des richesses de la mer, même libre. Le Comité pourra citer à l'appui de sa thèse les accords ou conventions passés précédemment sur le trafic des esclaves en haute mer et autres conventions semblables.

Le Président voudrait demander, en outre, à M. Suarez s'il verrait un inconvénient à ce que l'on biffât l'alinéa *d*) de sa cinquième conclusion, étant donné qu'il n'entre pas dans les attributions d'un corps d'experts de déterminer quels sont les moyens pratiques d'obtenir l'adhésion de tous les Etats maritimes. Ce n'est là qu'une question de politique et d'opportunité.

Le Dr Suarez, rapporteur, se déclare disposé à biffer cet alinéa.

Le professeur Brierly pense que le Comité sera unanime à considérer, tout d'abord, qu'il lui est difficile d'exprimer un avis sur ces matières techniques et qu'ensuite, il importe de déterminer la méthode la plus propre à aboutir à un bon résultat dans l'étude de ces questions. Il lui semble, à ce propos, que l'on perdrait du temps si l'on soumettait la question à tous les gouvernements. Peu d'entre eux, en somme, s'y intéressent. Pour M. Brierly, le meilleur système consisterait à faire un rapport au Conseil, en attirant l'attention de celui-ci sur l'urgence que présente la matière, ainsi que sur son caractère très technique. On suggérerait au Conseil la convocation d'un comité d'experts pour procéder aux études préliminaires.

L'envoi du rapport de M. Suarez aux gouvernements que la question n'intéresse pas entraînerait évidemment un retard.

M. Fromageot déclare ne pas partager l'avis de M. Brierly. Il pense, au contraire de celui-ci, qu'il y a peu d'Etats qui n'aient pas de littoral maritime, ou au moins d'accès à la mer.

En conclusion, l'orateur serait d'avis de ne pas recommander simplement la constitution d'un comité technique, mais, au contraire, celle d'une conférence composée comme les gouvernements l'entendraient, chargée de préparer un projet de règlement sur la base duquel les gouvernements, après examen, auraient à élaborer une convention.

Le Président est d'avis que ce système est susceptible de faire gagner du temps. Toutefois, il apparaît que le Comité pourrait expliquer pourquoi il n'est pas entré dans plus de détails en la matière. Il ferait connaître que, seuls, des experts eussent pu donner ces détails, mais qu'en ce qui concerne sa compétence particulière, le Comité est certain que rien, dans le droit international, n'empêche l'élaboration d'un règlement applicable sur toute l'étendue de la mer libre. On ne se prononcerait pas sur l'adoption du principe *res nullius* ou du principe *res communis*, mais on signalerait l'urgence des dispositions à prendre.

M. Wickersham propose que la question de la réglementation relative à l'exploitation des richesses de la mer soit traitée séparément. D'après la décision de l'Assemblée, le Comité est chargé de discuter certaines questions de droit international, et de droit international seulement. Or, si le sujet qui fait l'objet des présents débats est d'intérêt international, ce n'est point un sujet de droit international, mais d'ordre économique, et les règles dont on vise l'élaboration constitueront un règlement international, et non une loi internationale. Il y aurait donc lieu, de l'avis de M. Wickersham, de signaler au Conseil la question de l'exploitation des richesses maritimes comme une question digne d'intérêt au point de vue économique. On éviterait peut-être ainsi des observations de la part de certains gouvernements qui pourraient faire remarquer que la matière n'est pas de la compétence du Comité.

Le Dr Suarez, rapporteur, fait observer que si la question ne ressortit pas à la compétence du Comité, on aurait dû y songer avant de le prier d'établir son rapport. Si l'on devait se rallier à l'opinion de M. Wickersham, il faudrait tout d'abord revenir sur la décision prise à la session précédente.

M. Wickersham répond que le fait de n'avoir pas prévu cette objection lorsque la décision a été prise ne modifie en rien la situation. A son avis, on gagnerait du temps en priant le

Conseil de provoquer la réunion d'une conférence générale sur un sujet d'ordre économique et technique. Dans la question de l'exploitation des richesses maritimes, la question économique se pose d'abord, la question juridique ensuite, tandis que cet ordre est inversé lorsqu'il s'agit de matières telles, par exemple, que les eaux territoriales. C'est pourquoi, ici, la procédure doit être différente.

Le PRÉSIDENT déclare que, personnellement, il se fait du droit international une conception plus large que M. Wickersham. Si l'on devait accepter l'opinion de M. Wickersham sur l'exploitation des richesses maritimes, il y aurait lieu de revenir sur d'autres sujets qui ont été traités par le Comité, le règlement sur la piraterie, par exemple.

Dans l'intérêt commun de tous les Etats, on doit s'efforcer d'aboutir à l'élaboration d'un règlement international sur l'exploitation des richesses de la mer, et ce règlement comprendra des droits et devoirs entre Etats aussi bien que des droits et devoirs entre Etats et particuliers. Le président n'éprouve donc pas sur ce point les mêmes scrupules que M. Wickersham.

Pour ce qui est de la méthode, on pourrait renoncer à l'idée de la conférence préliminaire et recommander aux gouvernements l'étude d'une solution qui s'impose d'urgence. Cette solution serait déterminée en fin de compte par une conférence internationale.

M. WICKERSHAM fait remarquer qu'en ce qui concerne la piraterie, la question était déjà du domaine du droit international, tandis que pour l'exploitation de la richesse de la mer, elle n'y est pas encore entrée.

Le Dr SUAREZ, rapporteur, adhère à l'opinion du président.

Le PRÉSIDENT explique qu'aux termes du mandat confié au Comité, le Secrétariat de la Société des Nations est chargé de transmettre aux gouvernements les recommandations du Comité, tandis que, d'après la proposition de M. Brierly, le Conseil devrait décider lui-même de la suite à donner aux propositions du Comité.

Pour sa part, le président estime qu'à défaut de raisons exceptionnellement fortes d'agir en sens contraire, il faut s'en tenir aux termes du mandat. C'est pourquoi il est d'avis que l'on devrait, par l'intermédiaire du Secrétariat, adresser aux gouvernements les recommandations du Comité, sans entrer dans des détails, en raison de la technicité de la question, mais en soulignant l'urgence des mesures à prendre.

Le Comité, à l'exception de M. Wickersham, approuve cette procédure.

Sur la proposition du PRÉSIDENT, *il est décidé que la résolution* 3 *sera modifiée en substance de la manière suivante* :

« Des traités, relatifs à cette matière, n'ont envisagé que certaines espèces ; c'est pourquoi il semble urgent de les compléter pour les autres espèces. »

ONZIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le lundi 18 *janvier* 1926, *à* 15 *heures* 30.

Président : M. HAMMARSKJÖLD.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

13. Extradition (C.P.D.I. 25) : Rapport du professeur Brierly.

Le PRÉSIDENT rappelle que la teneur même de la question posée au Sous-Comité E indiquait que le problème de l'extradition pouvait faire l'objet de recommandations, non pas générales, mais portant sur les diverses matières de nature à permettre une réglementation internationale. Toutefois, des membres du Comité désireront peut-être qu'une discussion générale soit ouverte sur la question de l'extradition.

Discussion générale.

Le professeur BRIERLY, rapporteur, désire présenter quelques observations d'ordre général sur les deux questions préliminaires qui sont à considérer, à savoir :

1° Une convention générale sur ce sujet est-elle souhaitable ?
2° Une telle convention est-elle réalisable ?

1. Un changement dans le *statu quo* actuel entraînerait beaucoup de frais et de travaux. Si l'on veut réaliser une modification dans ce *statu quo*, il faut être certain des avantages qu'elle présenterait. Or, la réponse à une telle question est beaucoup moins claire que pour les questions de droit international coutumier posées devant le Comité. Lorsqu'on doit discuter d'une matière de droit international coutumier, c'est-à-dire sur laquelle il n'existe qu'une jurisprudence, il y a intérêt à faire disparaître les incompatibilités existantes, à

formuler ce qui n'est pas encore expressément établi ou à le présenter sous une forme différente. En réglementant de cette manière le droit coutumier, le Comité peut contribuer à diminuer les occasions de litige entre les pays. Il en va autrement pour une matière reposant non pas sur le droit coutumier, mais sur des conventions bilatérales ou, parfois, plurilatérales, comme c'est le cas pour l'extradition. Une convention générale n'aurait pas pour effet de rendre le problème plus clair : elle uniformiserait les règles existantes, mais l'uniformité ne présente pas d'avantages en soi ; elle n'est souhaitable que quand le sujet même le mérite. Il convient donc d'examiner s'il y aurait utilité à établir une convention générale sur l'extradition. En se reportant au rapport (page 3, chapitre IV, paragraphes 1 et 2), on constatera que la conclusion d'une convention générale sur les deux points mentionnés (passage en transit des individus extradés et priorité entre deux Etats demandant, l'un et l'autre, à un tiers Etat l'extradition du même individu) présenterait des avantages distincts. Par contre, une convention générale sur l'extradition présente certains désavantages nets dont il faut tenir compte. C'est ainsi qu'en matière d'extradition, les nécessités des divers pays ne sont plus les mêmes. Elles varient suivant les conditions géographiques, l'éloignement, les traditions juridiques, et ces diverses considérations demandent dans chaque cas une solution appropriée. Il peut même exister des règles différentes pour les différentes parties du territoire d'un même pays : certaines règles peuvent convenir entre la France et l'Angleterre, par exemple, mais non entre les colonies françaises et les colonies britanniques d'Afrique, ou entre Pondichéry et l'Inde Britannique. Par contre, certains Etats voisins ayant les mêmes traditions juridiques peuvent conclure des traités non seulement bilatéraux, mais encore plurilatéraux, comme c'est le cas pour les Etats de l'Amérique Centrale. Une autre question se pose, qui soulèverait des difficultés en cas de convention générale : c'est celle de la dénonciation des traités. Un Etat ayant conclu une convention avec un autre Etat peut plus facilement la dénoncer ou la modifier que s'il s'agit d'une convention générale : dans ce cas, en effet, il doit négocier avec toutes les autres parties. De même, un Etat peut vouloir modifier entièrement toute sa politique d'extradition, et une convention générale, dans ce cas, lui créerait plus de difficultés que des conventions bilatérales. Si, par conséquent, les Etats devaient renoncer à l'élasticité que présentent des conventions bilatérales, il conviendrait d'examiner si une convention générale leur apporterait des compensations suffisantes.

2. Une convention générale sur l'extradition est-elle *réalisable* ? Ce point est brièvement traité dans la dernière phrase du rapport, où il est dit que « la question de savoir si ces conditions sont remplies ou non est essentiellement une question d'ordre politique, sur laquelle nous ne sommes pas en mesure de nous former une opinion ». Le rapporteur n'a pas voulu discuter cette question parce que l'opinion de n'importe lequel des membres du Comité, sur cet aspect politique du problème, présente le même intérêt que l'avis du rapporteur et ne peut être qu'une opinion individuelle. Personnellement, il estime que, tant que des Etats ne possèderont pas une confiance complète dans l'organisation judiciaire de certains autres Etats, il sera peu probable que les premiers adhèrent à un traité général auquel les autres pourraient adhérer sur un pied d'égalité. Il en conclut qu'une convention générale sur la question d'extradition lui semble très peu réalisable.

Toutefois, à défaut d'un traité sur la question générale de l'extradition, il peut exister une convention couvrant seulement certains aspects de la question. Il ne s'agirait fatalement que de points secondaires, et des conventions bilatérales resteraient toujours nécessaires, en sorte qu'une convention générale partielle ne ferait qu'ajouter un traité de plus à tous les traités déjà existants. Dans ces conditions, le rapporteur discerne difficilement les avantages que pourrait présenter un traité général partiel.

Le rapporteur termine en donnant quelques indications sur la méthode qu'il a suivie dans son rapport. Il a simplement voulu examiner, d'une manière aussi objective que possible, les points qu'aurait éventuellement à étudier une conférence internationale, au cas où la convocation d'une telle conférence serait décidée. Il a donc suggéré plutôt des sujets de discussions que des conclusions. Cependant, il a envisagé certaines solutions. C'est ainsi que, dans le chapitre II du rapport (infractions pouvant motiver l'extradition), il a fait ressortir la difficulté de l'établissement d'une liste uniforme des infractions et suggéré comme solution possible celle qu'ont adoptée les Etats de l'Amérique Centrale et qui consiste à prévoir l'extradition pour des délits frappés d'un minimum de pénalité. Le rapporteur n'a envisagé là qu'une méthode possible et se réserve entièrement de dire ultérieurement si cette solution lui semble ou non satisfaisante ; son propre pays, s'il venait à être saisi d'une suggestion dans ce sens, se prononcerait probablement pour la négative.

Le Dr Loder désire également présenter quelques observations d'ordre général sur la double question de savoir si une convention générale sur l'extradition est à la fois souhaitable et réalisable. Ce que le Conseil a demandé au Comité, c'est d'établir une liste des matières de droit international prêtant à codification. Le Comité peut, à chaque instant, se demander si telle matière retenue précédemment par lui est ou non susceptible de faire l'objet d'un traité collectif. Le but est le suivant : les Etats seront saisis, non pas d'un projet de code, mais de projets de traités spécifiques portant sur diverses matières, dans l'espoir que ces traités réuniront le plus de signatures possibles. Peut-on formuler un tel espoir en ce qui concerne l'extradition ? Le Dr Loder ne le pense pas. A La Haye, depuis de longues années, on a reconnu par expérience combien il était difficile de faire accepter à beaucoup d'Etats une même mesure législative. Au moment de la signature d'une convention, un Etat déclare ne pas pouvoir signer en raison de tel article ou ne pas pouvoir conclure avec tel ou tel Etat.

On verra nettement apparaître la difficulté, lorsque le Conseil aura convoqué les conférences chargées d'examiner les questions retenues. Toutefois, lorsque l'on voit d'avance les

difficultés inévitables, il est préférable de s'abstenir. Or, il lui semble que les deux rapporteurs sont du même avis sur la question : le début du premier alinéa des conclusions du rapporteur et le premier alinéa des observations de M. de Visscher laissant à entendre qu'il est préférable de ne pas retenir le sujet. Cela ne veut pas dire que le Comité doive renoncer à toute discussion sur la matière, car la question est très intéressante et très importante; mais, si le Conseil devait la prendre en considération en vue de l'établissement du traité collectif, on se heurterait à des difficultés insurmontables; ou bien la matière devrait être divisée de façon excessive, et l'on verrait surgir toutes les difficultés résultant du fait que certains points, réglés d'Etat à Etat, se rapportent uniquement à des problèmes spéciaux à ces deux Etats, et il en résulterait des confusions inextricables.

Le Président rappelle que, dès le début de la séance, il a constaté que, d'après la teneur même de la question posée au Sous-Comité, le problème de l'extradition devrait être examiné non pas en général, mais point par point. Telle était, d'ailleurs, la constatation faite dès la première session du Comité, où l'on avait renoncé, semble-t-il, à envisager l'éventualité d'une convention complète en cette matière. Il croit donc que tous ses collègues étaient d'avance d'accord avec le rapporteur et avec le Dr Loder, dans la mesure où ceux-ci ont fait ressortir l'impossibilité d'une convention générale sur l'extradition. La question qui se pose est de savoir s'il est possible d'arriver à une convention partielle. Le fait que, dans un cas donné, il serait nécessaire de consulter deux conventions, à savoir une convention internationale et une convention bilatérale, ne semble pas une raison déterminante. Il est bien d'autres domaines de droit international où certaines matières sont réglées par un accord international, mais qui font, en même temps, l'objet de conventions bilatérales. En matière d'assistance judiciaire, par exemple, certains Etats se sont accordé réciproquement des avantages non stipulés dans la convention internationale. Le Comité peut donc, semble-t-il, examiner les divers points mentionnés par le rapporteur et par son collègue du Sous-Comité E comme étant susceptibles de recevoir une solution internationale. Le Comité adoptera en cette matière la méthode précédemment établie, consistant à examiner les points de détail et, d'après les résultats de cet examen, à déterminer si les questions retenues sont suffisamment importantes pour justifier une tentative de réglementation internationale. Personnellement, il ne partage pas l'avis du Dr Loder sur les conclusions du rapporteur et de son collègue du Sous-Comité. M. De Visscher, résumant les vues du rapporteur et sa propre opinion, n'a nullement conclu à l'impossibilité d'une réglementation internationale sur certains points spéciaux. Parmi les points mentionnés dans le rapport, il en est que, personnellement, le président serait d'avis d'écarter, d'autres sur lesquels il croit une convention internationale possible. Il y a même certaines parties de la question qui ne peuvent guère être traitées que par une convention internationale, celle, par exemple, du transit des individus extradés et celle de la priorité entre des demandes d'extradition concurrentes : il y a là des cas où une convention internationale peut donner davantage qu'une réglementation d'Etat à Etat. D'autre part, dans des questions qui se posent partout d'une façon à peu près identique, l'uniformité n'est pas négligeable, et il y aurait certains avantages à ce que des questions identiques ne fussent pas résolues de manières différentes. S'il est incontestable qu'une convention internationale sur l'extradition ne peut suffire à elle seule, elle constitue du moins un cadre et l'accord spécial entre deux Etats s'en trouve grandement simplifié. Le président conclut qu'il n'a pas voulu énoncer d'avis définitif sur l'utilité ou la possibilité d'une convention relative seulement à certaines parties de la matière d'extradition, mais simplement faire ressortir que l'on ne pourrait écarter d'emblée toute cette matière.

Le professeur Brierly, rapporteur, fait observer que la troisième phrase du premier alinéa de ses conclusions a été inexactement traduite en français : ce qu'il a voulu dire, c'est que, à son avis, le Comité ne devrait envisager l'utilité d'une convention générale qu'avec beaucoup d'hésitation.

M. Fromageot fait observer que le fait qu'il existe des dispositions semblables dans plusieurs traités bilatéraux, par exemple, entre la France et la Grande-Bretagne, entre les Pays-Bas et l'Italie, entre les Etats-Unis et un autre pays, ne signifie pas nécessairement que la question est susceptible d'une réglementation uniforme : telle réglementation peut être appropriée entre deux pays en raison de leur situation respective, mais non pas entre l'un de ces pays et un autre.

Le Dr Rundstein fait remarquer, comme le président, qu'il ne résulte pas nécessairement des inconvénients de la coexistence d'un traité général et de traités bilatéraux sur une même question. Le président a cité la question de l'assistance judiciaire. On peut citer également le cas de la Convention de Berne sur la propriété littéraire ; certains pays de l'Union, outre la Convention générale, ont conclu des traités bilatéraux. De même, pour une question de droit international privé, à savoir la tutelle, la Pologne, qui a déclaré son adhésion à la Convention de La Haye, a conclu, en outre, sur cette question, un accord avec l'Allemagne.

Personnes pouvant être extradées.

Le Président ouvre la discussion sur le chapitre I du rapport : « Personnes pouvant être extradées ».

M. Wickersham constate que c'est là un point sur lequel il serait très souhaitable qu'un accord international fût conclu, mais sur lequel il y a très peu de chances de pouvoir réaliser un tel accord, en raison de la divergence fondamentale qui sépare les Etats. Les Etats-Unis ont toujours été disposés à conclure avec d'autres pays des accords en vertu desquels ils

consentiraient à extrader leurs propres citoyens, en cas de crimes commis dans le pays requérant. Ils ont même livré à l'Italie, par exemple, certains de leurs nationaux, bien que l'Italie se refuse à la réciprocité. Pour les Etats où domine la conception juridique qui est celle de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, c'est-à-dire la conception de la juridiction territoriale, le crime est territorial et doit être puni sur place ; pour les autres Etats, le crime est personnel. C'est cette différence qui constitue la pierre d'achoppement. Il n'existera aucune probabilité d'accord sur ce point tant que la divergence existante n'aura pas disparu.

Le professeur Schücking partage l'opinion du professeur Brierly et de M. de Visscher en ce qui concerne l'extradition des nationaux, à savoir qu'il n'est pas possible, à son avis, de conclure une convention générale par laquelle les Etats seraient obligés d'extrader aussi leurs nationaux. Il viendra un jour où les Etats y seront contraints, en cas de délits commis, pendant la guerre, contre les lois et les usages de la guerre ; mais un tel accord ne pourrait évidemment se réaliser que s'il était simultanément créé un tribunal international pour le jugement de ces délits. C'est là, bien entendu, une question qui ne pourra être réglée que plus tard. Suivant l'opinion émise par M. de Visscher, la non-extradition des nationaux ne doit jamais avoir pour résultat leur impunité. Une convention universelle pourrait donc obliger l'Etat qui n'autorise pas l'extradition de ses nationaux à poursuivre lui-même la répression des délits commis par ses ressortissants. Le code pénal allemand admet une telle possibilité juridique dans son article 4. Cette disposition s'applique également dans le cas où le délinquant n'avait pas encore acquis la nationalité allemande au moment où il a commis le délit. Ce n'est que dans le cas contraire qu'une demande d'un autre Etat est nécessaire.

Le Président croit comprendre que le professeur Schücking conclut à l'impossibilité, pour le moment, de stipuler, par une convention générale, l'extradition des nationaux, même dans le dernier cas dont il vient de parler.

Le professeur Schücking approuve cette interprétation.

Le Président croit que ses collègues sont unanimes à admettre qu'une réglementation obligeant d'une manière absolue un Etat à extrader ses nationaux aurait peu de chance d'être acceptée et ne doit pas être proposée pour une convention générale. La seule solution qui ait de meilleures chances est celle introduisant la clause facultative signalée par le rapporteur.

Le Dr Guerrero considère que, selon la pratique générale, les Etats refusent l'extradition de leurs nationaux. Le fait que, dans certains pays, la question de l'extradition des nationaux relève de la constitution même rend la difficulté insurmontable. Toutefois, ne pourrait-on se mettre d'accord pour établir dans une convention générale, en ce qui concerne les étrangers, le principe de l'extradition, nécessaire pour éviter l'impunité des délinquants, et, pour les nationaux, en laisser l'adoption facultative ?

Le professeur Brierly, rapporteur, convient que l'engagement pris par un Etat de poursuivre l'un de ses nationaux coupable d'un délit est la conséquence logique du refus opposé par cet Etat à une demande d'extradition. Mais l'adoption d'une telle proposition impliquerait pour la Grande-Bretagne, ainsi, sans doute, que pour les Etats-Unis, une véritable révolution dans la procédure criminelle. Cette proposition va, en réalité, sensiblement plus loin qu'il n'apparaît à première vue et porte atteinte à la conception fondamentale de la procédure criminelle dans les deux pays. Il ne s'agit pas de dire que cette conception est meilleure qu'une autre, mais elle s'appuie sur la tradition et il est naturel que ces pays tiennent à la conserver.

Divers membres du Comité semblent se rallier à la solution signalée dans le rapport et consistant dans l'adoption d'une clause facultative sur l'extradition des nationaux. Le fait qu'une telle solution semble être la seule possible montre que les divergences d'opinions ne pourraient pas être formellement tranchées par une convention générale. Le rapport dit bien que ces divergences d'opinions ne constituent pas en elles-mêmes un obstacle à la concluson d'une convention générale ; mais comme, d'autre part, une telle convention ne pourrait trancher la question, il en résulte qu'elle serait inutile sur ce point.

M. Wickersham expose que la constitution américaine s'opposerait à ce que les Etats-Unis prissent l'engagement de punir les auteurs de crimes commis à l'étranger : l'adoption d'un tel principe nécessiterait un amendement à cette constitution. D'autre part, la clause mentionnée figure dans un grand nombre de traités bilatéraux conclus par les Etats-Unis, en sorte qu'il serait inutile d'établir, en outre, une convention générale sur ce point.

Le professeur Diena, vice-président, confirme le fait que les Etats-Unis acceptent d'extrader un de leurs nationaux sans exiger la réciprocité. Récemment, un ressortissant américain avait commis un crime en Italie et s'était réfugié aux Etats-Unis, où il ne pouvait être poursuivi, le crime n'avant pas été commis aux Etats-Unis. Après de longs pourparlers, les Etats-Unis accordèrent l'extradition réclamée par l'Italie. Ce dernier pays ne saurait accorder un traitement réciproque, car son code pénal s'y oppose. Cet exemple et d'autres analogues montrent que la question ne soulève pas, en pratique, de très sérieuses difficultés.

Le Président demande au Comité si, à son avis, il y a lieu de retenir, comme matière susceptible de législation internationale, l'insertion d'une clause facultative, telle qu'elle est indiquée dans le rapport.

Le professeur Brierly, rapporteur, précise que la question se pose ainsi : s'il devait intervenir une convention générale, le meilleur moyen de résoudre la différence d'opinions signalée consisterait-il dans l'insertion d'une telle clause facultative ?

M. Fromageot ne croit pas que l'insertion d'une telle clause constituerait la meilleure méthode à suivre. Au lieu de cette clause facultative, qui risquerait de gêner les Etats, il serait préférable de leur laisser toute liberté.

Le Président croit également que cette clause serait inutile ou gênante. Personnellement, il lui semble qu'il vaudrait mieux ne pas même suggérer que la convention éventuelle contienne quoi que ce soit sur ce point, et indiquer simplement que la question en discussion ne peut être résolue par une convention générale.

Par 7 voix contre 1, *le Comité décide d'écarter la question*, même sous la forme d'une clause facultative.

Infractions pouvant motiver l'extradition.

Le Président ouvre la discussion sur le chapitre II du rapport (infractions pouvant motiver l'extradition). Le rapporteur a signalé certaines difficultés qui s'opposent à une réglementation en cette matière, sans cependant exclure la possibilité de règles uniformes sur certains points.

Le professeur Brierly, rapporteur, explique que, dans les quatre premiers alinéas de son rapport, il examine le problème de l'établissement d'une liste uniforme d'infractions pouvant motiver l'extradition et montre l'impossibilité d'une telle liste pour les raisons exposées sous *a*) et *b*). Une convention générale ne pourrait viser qu'à l'établissement d'une liste unique, mais il faut tenir compte du fait que les nécessités diffèrent selon les pays et leur situation respective : la France et la Belgique, par exemple, peuvent convenir d'extrader les chauffeurs coupables d'excès de vitesse, mais un tel arrangement ne pourrait intéresser la France et l'Australie. En outre, une liste uniforme des infractions serait impossible en l'absence d'une législation criminelle uniforme. Le rapporteur a conclu que, si les Etats décidaient d'adopter une convention générale d'extradition, la méthode la plus appropriée en la matière consisterait à accorder l'extradition pour des actes frappés d'une peine d'un degré de sévérité déterminé. Il ajoute que, personnellement, il ne se rallie pas à cette solution.

M. Wickersham expose que, lorsqu'il existe des traités d'extradition comprenant une liste des infractions pouvant motiver l'extradition, cette liste est sujette à revision. C'est ainsi que les traités entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont déjà reçu deux ou trois amendements, les conditions se modifiant avec la marche de la civilisation. On ne peut adopter un critère uniforme et invariable en cette matière ; tel délit, considéré comme crime dans un pays, peut être véniel dans l'Etat voisin. Il n'existe donc pas de conception commune du critère du crime.

Le Président constate que la question actuelle se pose de la même façon que la précédente : il semble impossible d'établir dans une convention générale une liste des infractions pouvant motiver l'extradition. Reste l'expédient proposé, mais non soutenu, par le rapporteur et consistant à n'accorder l'extradition que pour des délits frappés d'un minimum de pénalité.

Le Dr Guerrero déclare qu'il a participé à la Conférence des Etats de l'Amérique Centrale, tenue à Washington en 1922-1923. Bien que les législations pénales de ces divers Etats se ressemblent beaucoup, ils ont éprouvé de grandes difficultés à classer les délits et les crimes et n'ont pu établir une liste commune. C'est pourquoi ils ont considéré que le seul moyen était de tenir compte de la durée de la peine. Sans qu'il soit question de recommander une durée déterminée, le Comité considérera peut-être que c'est cette méthode qui présente le moins d'inconvénients, au cas où il estimerait devoir présenter une recommandation à cet égard.

Le Président se demande si l'on ne pourrait imaginer une autre méthode : par exemple, l'extradition devrait être accordée lorsque le crime ou délit entraînerait l'arrestation du coupable dans le pays requis.

Le professeur Brierly, rapporteur, ne croit pas qu'une telle distinction puisse s'appliquer en droit anglais.

Le Président n'insiste pas sur sa suggestion.

Le Dr Suarez croit, comme le Dr Guerrero, qu'au cas où le Comité déciderait de faire une recommandation sur ce sujet, la meilleure méthode consisterait à retenir le critère d'un minimum de pénalité. Le traité en vigueur depuis trente-cinq ans entre la République Argentine, le Paraguay, l'Uruguay, le Pérou et la Bolivie, qui contient ce principe, a donné beaucoup de bons résultats.

M. Wickersham remarque que les cinq Etats ayant ratifié ce traité sont des Etats voisins.

Le professeur Brierly, rapporteur, fait observer que cette solution ne répond nullement à l'objection qu'il a soulevée au début du paragraphe *a*).

M. Wickersham propose d'émettre un avis dans ce sens : donnent lieu à extradition les crimes et délits qui sont frappés d'une certaine pénalité, par exemple, deux ou trois ans de prison au minimum, de façon à éviter des demandes d'extradition pour des délits qui ne seraient considérés comme graves ni dans le pays requis ni dans le pays requérant.

Le Président ne croit pas nécessaire dès à présent d'étudier en détail les moyens qui seraient à appliquer en vue d'indiquer les cas d'extradition. Il invite le Comité à se prononcer sur le point plus général de savoir si, l'impossibilité d'une liste étant admise, l'on peut envisager un accord possible concernant les indices pour qualifier les crimes donnant lieu à extradition, par exemple, une durée minimum des pénalités prévues.

Par 7 voix contre 4, *le Comité décide d'écarter la question.*

Le Dr Guerrero constate qu'il résulte de ce vote que le Comité ne voit aucun moyen de déterminer les infractions pouvant donner lieu à extradition.

Le Président croit comprendre que le Comité ne juge pas utile de se prononcer sur la question des crimes politiques. D'autre part, il ne peut y avoir de contestation sur la condition primordiale suivant laquelle le crime ou délit doit être considéré comme tel dans les deux pays, non plus que sur la question de la prescription.

Prescription.

M. Fromageot se demande comment le Comité pourrait admettre une thèse concernant la prescription, alors qu'il a écarté la matière principale sur laquelle porterait la prescription.

Le professeur Brierly, rapporteur, expose un cas qui s'est produit entre la France et la Grande-Bretagne : un sujet anglais s'était réfugié en France après avoir commis un délit qui, selon la loi française, ne pouvait plus être puni après un délai de trois ans. Il n'existait pas de règle de ce genre en Angleterre. La France opposa d'abord un refus à la demande d'extradition, qui fut agréée par la suite. Le rapporteur n'est d'ailleurs pas d'avis d'insérer ce sujet dans la convention, si elle ne traite pas de la question générale.

Le professeur Diena, vice-président, suggère de dire que le délit doit être punissable au moment où la demande d'extradition est présentée. Ce serait la solution la plus générale, prévoyant même l'hypothèse d'un changement de législation.

Le Président ne croit pas cette disposition très utile, car elle devrait être complétée dans tous les cas par des accords bilatéraux. Cependant, en pratique, rien ne semble s'opposer à une thèse aussi indiscutablement reconnue.

M. Wickersham expose que, d'après la législation des Etats-Unis, quand un criminel s'est enfui, le temps passé par lui à l'étranger ne compte pas dans les délais de prescription.

Le Président invite le Comité à décider s'il convient, ou non, de retenir comme sujet d'étude, en vue d'une convention générale, la thèse suivant laquelle l'acte incriminé doit être punissable selon les législations des deux pays et, en relation avec cette thèse, la question de savoir quelle influence exerce à cet égard la prescription intervenue dans l'un des pays.

Par 5 voix contre 3, *le Comité décide d'écarter cette question.*

Procédure d'extradition.

A propos du chapitre III du rapport (*procédure d'extradition*), le professeur Brierly, rapporteur, rappelle que les demandes d'extradition se font généralement par la voie diplomatique ; il n'y a pas de difficulté sur ce point. Par contre, en ce qui concerne les détails de la procédure, il existe des divergences entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, d'une part, et les Etats continentaux, d'autre part ; divergences plus profondes, en réalité, que s'il s'agissait de simples questions de procédure. Le rapport explique (page 3) que les deux Puissances exigent, en cas de demande d'extradition, des preuves qui justifieraient la mise en accusation de l'intéressé dans le pays requis, s'il était accusé d'y avoir commis le crime qui lui est imputé. Il semble inutile d'espérer une réglementation uniforme sur ce point. Tout ce que pourrait spécifier une convention générale, c'est que tout Etat requis est libre d'exiger les preuves qu'il juge nécessaires.

Le Dr Guerrero est également d'avis de ne point retenir la question de procédure. Certains pays exigent non seulement des preuves, mais tiennent encore à ce qu'elles soient suffisantes d'après la législation du pays où le prévenu s'est réfugié. Si, par exemple, pour le pays requérant, un seul témoin suffit et s'il faut deux témoins pour le pays requis, l'extradition n'est pas accordée. Les différences existant de pays à pays permettraient difficilement de recommander une solution réalisable.

Le Comité décide d'écarter la question de la procédure en matière d'extradition.

Passage en transit d'un individu extradé.

Le professeur Brierly, rapporteur, déclare qu'il reste à examiner certains points d'importance secondaire traités au chapitre IV du rapport. Au sujet du *passage en transit,* par le territoire d'un tiers Etat, d'un individu extradé, il rappelle que ledit Etat n'accorde parfois

le transit que si l'extradition lui paraît justifiée d'après sa propre législation, ce qui est peut-être un scrupule excessif. S'il doit intervenir une convention générale, ce n'est que par une telle convention que pourrait être réglée la question du transit. Cependant, si souhaitable que paraisse le règlement de cette question, elle est d'importance secondaire et ne justifierait pas en soi, selon le rapporteur, la convocation d'une conférence d'Etats.

Le professeur Schücking rappelle qu'en effet, des difficultés ont parfois surgi au sujet du passage en transit, par le territoire d'un tiers Etat, d'un individu extradé. Personnellement, il partage l'opinion dominante, soutenue notamment par Fauchille et aussi par Liszt, suivant laquelle un Etat qui n'est pas obligé d'extrader ses nationaux ne peut pas non plus être contraint de tolérer leur passage en transit sur son territoire. Pour cette raison, il ne croit pas à la possibilité de conclure une convention générale sur ce point.

M. Wickersham suggère qu'il pourrait y avoir là une exception.

Le Président ne croit pas l'objection du professeur Schücking concluante sur le point de savoir s'il y a lieu, ou non, de légiférer en la matière. S'il existe certaines différences irréductibles, elles justifieraient une exception, mais non l'exclusion de toute la matière.

Le professeur Diena, vice-président, est de cet avis, d'autant plus que, en matière de transit, la question peut se poser non seulement pour la nationalité de l'extradé, mais encore au point de vue de la nature du crime.

Le Président se demande si la question peut se régler par voie de conventions bilatérales. Par exemple, une convention franco-allemande peut-elle régler non seulement l'extradition entre les deux pays, mais aussi le cas de transit, à travers l'un d'eux, d'individus extradés de l'autre pays vers un tiers Etat.

M. Fromageot pense que, même dans des conventions bilatérales, on se heurterait à la même difficulté que pour les autres points : un pays ne pourrait guère autoriser le transit, sur son territoire, dans le cas d'un délit pour lequel il n'accorderait pas l'extradition.

Le professeur Diena, vice-président, suggère que l'on pourrait adopter la règle générale suivante, d'ailleurs, sans grande portée pratique : même quand l'extradition est possible, il peut y avoir des raisons de s'opposer au transit des individus extradés.

Le Président expose que la question est la suivante : le pays de transit doit-il être considéré comme un pays d'asile, où l'on doit exiger pour le transit les mêmes conditions que pour l'extradition même ? Ou bien les pays peuvent-ils consentir à ce que des personnes arrêtées hors de leurs frontières puissent être transportées à travers leur territoire sans l'accomplissement de toutes ces conditions ?

M. Fromageot ne conçoit pas qu'un pays consente à prêter le concours de sa police au transport d'un individu inculpé d'un délit pour lequel ledit pays n'accorderait pas l'extradition.

M. Wickersham expose qu'en cas de transit sur le territoire des Etats-Unis d'inculpés extradés du Canada au Mexique, ou réciproquement, les tribunaux américains doivent examiner la cause et libérer l'inculpé, selon la Constitution des Etats-Unis, s'il n'ont pas acquis la conviction qu'il y a motif à extradition.

Sur une question du Président, le professeur Schücking déclare que des dispositions sur le transit figurent dans quelques traités d'extradition énumérés dans l'ouvrage de Fauchille.

Le professeur Diena, vice-président, croit savoir que le cas est prévu par la loi fédérale suisse de 1893.

Le Dr Rundstein ajoute que le cas est également prévu dans la convention polono-dantzikoise.

Le Dr van Hamel rappelle que plusieurs traités stipulent que les mêmes règles adoptées en matière d'extradition s'appliquent en cas de transit.

Par 6 voix contre 5, *le Comité décide de retenir la question du transit des individus extradés.*

Priorité entre plusieurs demandes d'extradition.

Le professeur Brierly, rapporteur, rappelle que le rapport traite ensuite d'une question d'importance secondaire et qui ne surgit que rarement : celle de la *priorité* entre deux Etats demandant, l'un et l'autre, à un tiers Etat l'extradition d'un même individu.

Le Dr Suarez propose de retenir cette question.

M. Fromageot convient que certaines questions ne sont susceptibles de recevoir une solution que par une convention générale.; mais il faut se demander si, même par cette procédure, elles peuvent effectivement recevoir une solution.

Le Dr Guerrero croit qu'il sera plus facile à une conférence internationale qu'au présent Comité de se mettre d'accord sur certains points. On a constaté fréquemment, dans les conférences réunies par la Société des Nations, que même lorsque les divergences de vues semblent inconciliables, les délégués finissent par trouver une formule donnant satisfaction à tous. Le cas s'est notamment produit lors des conférences de l'opium.

Le Président constate que ce n'est pas ici le lieu de rechercher une solution définitive, mais seulement de décider si, sur ce point particulier, il y a assez de chances d'arriver à une solution positive pour motiver l'étude de la question.

Par 7 voix contre 3, *le Comité décide de retenir la question de la priorité.*

Le professeur Brierly, rapporteur, rappelle qu'il convient d'examiner encore la question suivante : les Etats ne doivent-ils juger l'individu extradé que pour le crime particulier qui a motivé la demande d'extradition ? Il se présente également une difficulté en ce qui concerne le droit de réextradition à un tiers Etat d'un individu livré par voie d'extradition à un Etat déterminé. Ces questions peuvent se régler par des accords bilatéraux, mais peuvent également être discutées par une conférence générale.

Le Comité décide de retenir cette question.

Par 7 voix contre 3, *le Comité décide de retenir également la question du droit d'ajourner l'extradition lorsque, dans le pays où l'individu s'est réfugié, il a été mis en accusation ou condamné pour un autre crime.*

M. Fromageot constate qu'il serait facile à un Etat de refuser l'extradition en mettant en accusation l'individu en question.

Par 10 voix contre 1, *le Comité décide de retenir la question du paiement des frais d'extradition par l'Etat requérant.*

Le Président demande au rapporteur si M. de Visscher, dans ses observations, a soulevé certains points qui n'aient pas encore été discutés.

Le professeur Brierly répond négativement.

Commissions rogatoires.

Le Dr Rundstein constate que le rapport ne prévoit pas le cas des commissions rogatoires toujours mentionnées dans les conventions d'extradition. Faute d'accord sur ce point, il se produit des difficultés lorsqu'il s'agit, pour les autorités judiciaires du pays étranger, de recueillir des renseignements, de citer des témoins ou de procéder à des interrogatoires. Les questions concernant la procédure civile sont réglées par la Convention de La Haye. Ne pourrait-on, abstraction faite des conventions bilatérales d'extradition, régler la question par une convention générale en matière pénale ?

Le Dr Suarez fait observer que ce serait là une proposition nouvelle.

Le Président suggère qu'elle soit examinée lorsque le Comité en sera au point III de son ordre du jour (autres matières qui pourraient faire l'objet des études du Comité). En effet, bien qu'étroitement liée au problème de l'extradition, cette question n'a pas été étudiée par le sous-comité compétent.

Le professeur Diena, vice-président, rappelle que, pendant la discussion sur les immunités diplomatiques, le Comité a décidé d'ajouter un certain nombre de questions, bien qu'elles n'aient pas été traitées dans le rapport.

Le professeur Brierly remarque que la question soulevée par le Dr Rundstein ne s'applique pas particulièrement à l'extradition.

Le professeur Diena, vice-président, approuve cette observation : une commission rogatoire peut être envoyée à l'étranger pour un délit commis dans le pays même.

Le Dr Loder rappelle que c'est pour ce motif que la question a été réglée à La Haye.

Le Président est très désireux de donner plus d'ampleur au sujet en discussion ; mais, pour une raison de forme, il croit qu'il convient de mettre à l'étude la question par la voie ordinaire, en la confiant à un sous-comité.

Le Comité décide de discuter la question à l'occasion du point III de son ordre du jour.

Le Président déclare qu'il reste au Comité à considérer si, étant donné les questions qui ont été retenues, il les juge assez importantes pour recommander aux gouvernements leur étude en vue d'une convention générale.

Le professeur Diena, vice-président, propose d'ajourner une décision sur ce point, de façon à laisser au Comité le temps de la réflexion.

M. Fromageot rappelle que le Comité a décidé d'écarter les deux questions primordiales en matière d'extradiction, à savoir : quelles sont les personnes pouvant être extradées et pour quels motifs elles peuvent être extradées. Les points retenus sont d'ordre secondaires, par exemple, la question des frais. On peut se demander quel accueil recevrait une recommandation du présent Comité portant simplement sur de telles questions. Au contraire, le Comité gagnerait beaucoup en autorité, s'il ne faisait porter ses recommandations que sur des matières soulevant des questions d'une certaine importance.

Le Président se demande s'il n'aurait pas été préférable de discuter ensemble le projet sur l'extradition et le rapport sur la question *k*) (compétence criminelle des Etats en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire).

Le Dr Loder se rallie aux observations de M. Fromageot.

Le Comité décide d'ajourner au lendemain son vote sur le point de savoir s'il retient finalement la question de l'extradition, réduite aux divers problèmes qui ont été conservés.

DOUZIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le mardi 19 *janvier* 1926, *à* 10 *heures* 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

44. Compétence criminelle des Etats en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire : Rapport de M. Brierly (C.P.D.I. 26).

M. Brierly, rapporteur, explique que la question concernant la possibilité de déterminer par voie de convention les principes de compétence criminelle des Etats, en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire, si elle paraît simple à certains égards, soulève pourtant une grosse difficulté pratique qui provient du fait que la jurisprudence en la matière n'est point unique. Deux opinions, représentées chacune par un important groupe d'Etats, s'opposent d'une manière absolue. D'une part, certains Etats prétendent avoir le droit de réprimer certains crimes commis, en dehors de leur propre territoire, non seulement par leurs ressortissants, auquel cas leur droit à revendiquer la juridiction est hors de question, mais encore par des étrangers. D'autres Etats, au contraire, qui soutiennent la théorie dite « territoriale », ne prétendent pas plus exercer leur juridiction sur des étrangers pour des actes commis hors de leur territoire qu'ils n'admettent que d'autres Etats puissent exercer la leur dans le cas contraire.

Il serait difficile d'arriver à un accord ici, si l'on n'adoptait un compromis, et un compromis implique des concessions de la part des deux écoles juridiques.

Pour ce qui est de l'Empire Britannique, il semble à M. Brierly qu'il serait difficile à son pays de se départir, même dans une faible mesure, du principe de la territorialité. La raison en est que si, par exemple, un Etat étranger prétendait juger un sujet britannique pour un crime commis sur le sol britannique, l'opinion publique en Grande-Bretagne ne laisserait pas de s'émouvoir. Sans préjuger de l'opinion du gouvernement à ce sujet, M. Brierly pense que cette disposition de l'opinion publique est de nature à rendre quasi impossible aucune concession sur ce point. Si donc, d'une part, il est hautement désirable que l'on donne une solution à la question qui fait l'objet du rapport, il semble, d'autre part, excessivement difficile d'entrevoir le moyen d'amener les différents groupes à se faire des concessions mutuelles, car il est bien probable que le groupe opposé à l'opinion des juristes britanniques éprouve, lui aussi, des difficultés à faire des concessions. Si M. Brierly n'a pas parlé de ces difficultés, c'est parce qu'il les connaît moins que celles qui se présentent en Grande-Bretagne.

M. Wickersham fait observer que, de la part des Etats-Unis d'Amérique, des concessions sur le principe de la territorialité seraient encore moins à espérer, étant donné qu'aux termes de la Constitution fédérale des Etats-Unis et de celles des divers Etats de l'Union, ne sont reconnus comme crimes que ceux qui sont définis comme tels dans la législation de l'Union ou des divers Etats. Tout changement dans ce système impliquerait donc une revision des constitutions des Etats-Unis, revision dont l'idée serait probablement repoussée.

Le Président estime que l'on peut envisager la question sous deux aspects et, tout d'abord, au point de vue de la possibilité d'établir des règles uniformes pour tous les pays. Cette idée, toute théorique, est évidemment irréalisable dans la pratique, puisqu'il est bien certain qu'aucun des pays qui professent soit le principe de territorialité, soit le principe contraire, ne sera disposé à les abandonner. Il reste donc toujours possible que surgisse un conflit de juridiction. Supposons, en effet, qu'un délit soit commis en Angleterre par un Anglais et qu'une autre Puissance prétende condamner le délinquant. Un différend naîtra entre les autorités anglaises et celles de la Puissance considérée.

Mais on peut se demander si, tout en ne proposant pas aux diverses nations de faire abstraction de leurs principes en ce qui concerne la compétence de juridiction, on pourrait rechercher le moyen d'éviter dans la pratique des conflits de juridiction. Si l'opinion britannique, ainsi que l'a dit M. Brierly, est susceptible de s'émouvoir en apprenant qu'un sujet britannique est jugé par des tribunaux étrangers, pour un crime commis en sol britannique, il semble, au contraire, que cette même opinion ne serait pas émue lorsqu'un étranger serait jugé par un tribunal étranger pour un crime commis sur le territoire de la Grande-Bretagne.

Le professeur Brierly, rapporteur, déclare qu'il pense que, dans ce dernier cas, le fait n'aurait pas de répercussion sur l'opinion publique britannique.

Le Président estime que l'on pourrait trouver précisément ici un terrain d'entente, car si la Grande-Bretagne voulait bien admettre une exception au principe de la territorialité lorsqu'il s'agit de délinquants étrangers, une source de conflits serait écartée sans qu'il y ait besoin pour cela d'imposer au monde entier une conception uniforme du droit de juridiction pour crimes commis à l'étranger.

Le professeur Diena, vice-président, pense qu'il serait utile qu'il exposât la conception qui prévaut en Italie en cette matière, conception qui pourrait servir de base à un compromis. On considère en Italie, au point de vue de la juridiction, deux sortes de compétence : la compétence principale et la compétence accessoire.

L'Etat possède une compétence principale, dans le cas de crimes ou délits commis sur le territoire de l'Etat et dans le cas d'actes dirigés contre la sûreté de l'Etat, soit au point de vue politique, soit au point de vue économique.

L'Etat possède, au contraire, une compétence accessoire dans le cas d'infractions commises à l'étranger, non seulement par des Italiens, mais aussi par des étrangers, que ce soit, d'ailleurs, au détriment d'étrangers ou d'Italiens. Il y a, cependant, des conditions qui doivent être réalisées pour que la compétence accessoire de l'Etat soit admise. Il faut, tout d'abord, que le coupable se trouve en Italie, que l'acte commis présente un certain caractère de gravité et, dans le cas où la victime est étrangère, qu'une plainte ait été portée soit par la partie lésée, soit par son gouvernement. La compétence accessoire est encore reconnue lorsque l'extradition d'un prévenu se trouvant sur le sol italien a été refusée. Le professeur Diena, prenant l'hypothèse d'un coupable qui se réfugie en Italie, suppose que le gouvernement du pays auquel il ressortit ne réclame pas le prévenu, non plus que les autorités de l'Etat où le crime a été commis. Cet homme, dans ces circonstances, sera poursuivi par la justice italienne qui, ce faisant, n'empiétera pas sur les compétences principales des autres Puissances.

Le professeur Schücking déclare que, selon le système juridique allemand, il y a lieu, en ce qui concerne la compétence criminelle de l'Etat en raison d'infractions commises en dehors du territoire, de distinguer deux cas :

1° S'il s'agit d'une infraction commise par un étranger hors du territoire allemand et que cette infraction n'ait pas d'effet immédiat sur ce territoire, l'acte est considéré comme ayant été commis en dehors du domaine de la juridiction criminelle allemande. Cette règle comporte quelques exceptions visant des actes dirigés contre la sûreté de l'Etat, actes qui sont énumérés à l'article 4 du Code pénal allemand : crime de haute trahison commis par un étranger hors du territoire allemand, fabrication de fausse monnaie, infractions commises par des fonctionnaires allemands exerçant leurs fonctions.

2° Si, au contraire, l'acte commis par un étranger en dehors du territoire allemand est suivi d'un effet immédiat en Allemagne, il est considéré comme ayant été commis en Allemagne. Si, par exemple, une machine infernale est envoyée de Paris à Berlin et que l'explosion ait eu lieu à Berlin, le délit est punissable selon la loi pénale allemande en Allemagne.

M. Schücking est d'avis que cette conception n'est pas en contradiction avec les principes du droit international. Il ne s'opposera pas à ce qu'elle soit sanctionnée internationalement.

Le professeur Brierly, rapporteur, donne lecture du paragraphe 1 de son rapport. Il explique que, à son avis, le principe qui est énoncé est si communément adopté qu'il ne saurait prêter à aucune discussion et que, par conséquent, il serait inutile de le sanctionner par voie de convention internationale.

Le professeur Diena, vice-président, estime, au contraire, qu'il y a sur ces matières une possibilité de conflits de juridiction.

Le professeur Brierly, rapporteur, répond au premier discours de M. Diena que les juristes anglais ne distinguent pas entre la compétence principale et la compétence accessoire, mais qu'évidemment, dans le cas envisagé, il serait naturel et juste que l'Italie exerçât sa juridiction.

Le professeur Diena, vice-président, demande si la Grande-Bretagne reconnaît à toutes les autres Puissances, comme elle se les reconnaît à elle-même, les droits qui découlent du principe de la territorialité.

Le professeur Brierly, rapporteur, répond affirmativement.

Le professeur Diena, vice-président, demande à M. Brierly à quelle nation, à son avis, appartiendrait la compétence principale dans l'hypothèse d'un crime de haute trahison commis en Italie contre l'Angleterre.

Le professeur Brierly, rapporteur, répond que, si le crime n'a pas été commis par un Anglais, la justice anglaise n'aurait dans ce cas aucune compétence et que ce serait à l'Italie d'appliquer ses propres lois.

Le Président estime qu'il y a deux questions à distinguer. M. Brierly, dans son rapport, a fait allusion au droit incontestable et incontesté qu'ont les Etats d'édicter les mesures qui leur semblent bonnes à prendre contre leurs propres citoyens qui commettent des crimes à l'étranger ou dans le pays même. Mais, dans son premier discours, M. Brierly a envisagé le cas d'un citoyen britannique ayant commis un crime en Grande-Bretagne. Il a dit, à ce propos, que l'opinion publique britannique ne tolérait pas que ce sujet britannique fût condamné par la justice d'un Etat étranger. Or, en vertu de la conception que l'on se fait en Italie de la compétence accessoire, il semble qu'il y ait là un sujet de conflit de juridiction, car il peut se faire que la justice italienne, dans certains cas, ait à connaître de crimes commis en Grande-Bretagne par des sujets britanniques.

Le professeur Diena, vice-président, explique que c'est précisément en raison de l'éventualité de tels cas que l'on a prévu dans la législation italienne une compétence principale et une compétence accessoire.

M. Wickersham expose que la seule exception qui puisse être envisagée en principe de territorialité, en ce qui concerne les Etats-Unis, se produirait dans le cas de crimes commis dans des conditions à peu près semblables à celles qui, en Italie, sont prévues pour la compé-

tence accessoire. Prenons l'exemple d'une conspiration formée dans le dessein de tuer le président de la République des Etats-Unis. Trois des coupabless ont en Italie et deux aux Etats-Unis. Il est bien entendu, d'autre part, que le fait est clairement établi. L'on considère aux Etats-Unis que les trois conspirateurs qui se trouvent en Italie sont présents fictivement aux Etats-Unis. Prenons réciproquement l'hypothèse d'un complot en vue de tuer le roi d'Italie. Deux conspirateurs sont aux Etats-Unis et trois en Italie. La tentative faite, l'Italie demandera et les Etats-Unis accorderont l'extradition des coupables qui se trouvaient aux Etats-Unis, car cette dernière Puissance tient les conspirateurs qui se trouvaient sur son sol comme ayant été fictivement présents en Italie au moment du crime.

Si un crime a été commis en haute mer, d'après la loi américaine, le lieu du crime est le port où le bateau a été enregistré. Le principe fondamental qui domine la conception américaine est qu'un coupable n'est justiciable que des tribunaux de l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis.

Le professeur Diena, vice-président, désire proposer un exemple plus simple. Supposons que tous les conspirateurs résident dans un même pays, par exemple, et que de l'Italie parte l'ordre d'exécuter l'assassinat. Quelle est au point de vue américain la juridiction compétente?

M. Wickersham répond qu'il faudrait, pour que la compétence de l'Etat américain fût admise que l'un au moins des conspirateurs se trouvât en Amérique. Si tous les conspirateurs se trouvent en Italie, la justice américaine n'est pas compétente, mais si l'un seulement se trouve aux Etats-Unis, c'est à elle qu'il appartiendra de juger tous les coupables.

Le professeur Diena, vice-président, prend le cas de faux monnayeurs fabriquant des dollars en Italie.

M. Wickersham explique que, dans ce cas-là, il n'y a pas, d'après lui, de crime commis contre les Etats-Unis, tant que ces faux dollars n'y sont pas introduits.

Le Président estime que l'on peut comprendre le principe de la territorialité d'une manière moins rigide que celle qui consiste à dire qu'aucun crime commis en Angleterre ne peut être puni à l'étranger. Un Etat ne peut être empêché de punir l'un de ses ressortissants coupable d'actes commis en Angleterre, et ceci est déjà une restriction apportée à l'application de ce principe. Il semble au président que les Puissances ayant adopté le principe de territorialité pourraient peut-être tomber d'accord de ne pas considérer comme une atteinte à ce principe le fait qu'un étranger, s'étant rendu coupable d'un crime sur leur territoire, soit condamné par la justice d'une autre Puissance.

Le président pense qu'il serait possible, afin d'éviter des conflits, de recommander aux Puissances de reconnaître mutuellement le système de juridiction admis chez leurs voisins.

Le professeur Brierly, rapporteur, croit que les membres du Comité peuvent tomber d'accord sur deux points, à savoir : d'abord, que la justice de chaque Etat peut connaître de tous les crimes commis dans les limites du territoire de cet Etat et, ensuite, qu'elle a toujours le droit de punir ses nationaux pour des actes qu'ils auraient commis à l'étranger. Ces deux propositions sont si universellement admises qu'il ne semble pas qu'il soit nécessaire de les inscrire dans une convention.

Pour ce qui est du droit auquel pourrait prétendre une Puissance étrangère de punir un sujet anglais pour un acte dont il s'est rendu coupable en Grande-Bretagne, la Grande-Bretagne ne le reconnaîtra pas et, réciproquement, ne réclamera jamais le droit de punir un étranger pour un crime qu'il aurait commis dans son propre pays.

En ce qui concerne les cas où, exceptionnellement, le principe de la territorialité peut ne pas être appliqué, cas dont a parlé M. Wickersham, il en est traité dans le passage du rapport dont M. Brierly donne lecture (page 2) : des mots « Avant d'examiner quelques-unes des exceptions... » aux mots « ... la théorie territoriale est sujette à exception ».

Le Président rappelle qu'en ce qui concerne l'Italie, par exemple, il est toujours possible qu'elle réclame le droit de punir un citoyen britannique ayant commis un crime en Grande-Bretagne.

Le professeur Diena, vice-président, estime que la question qui fait l'objet des présentes discussions est intimement liée à celle de l'extradition. Si, par exemple, un citoyen italien commet un crime en Grande-Bretagne, la compétence principale échoit évidemment à ce pays. Mais si cet Italien s'est réfugié en Italie, il est impossible, selon les dispositions en vigueur, d'accorder son extradition. Dans ces conditions, le coupable demeurera-t-il impuni en Italie ? Non. Se prévalant de sa compétence accessoire, la justice italienne engagera une procédure. De l'avis du professeur Diena, il s'agit de combiner les règles touchant à la question des principes de compétence criminelle des Etats en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire, avec celles de l'extradition.

M. Fromageot estime également que la question de la détermination des principes de compétence criminelle des Etats en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire est plus ou moins liée à celle de l'extradition. Il cite l'article 7 du Code d'instruction criminelle française.

Si un Français a commis un crime à l'étranger et si, d'autre part, on parvient à l'arrêter en France, ou à obtenir son extradition, la justice française est compétente.

Si le Français, ayant commis un crime à l'étranger, a été condamné par les tribunaux du pays dont la juridiction était compétente, il n'est naturellement pas condamné une seconde

fois ; il semble que, dans toutes ces questions, il ne peut y avoir source de conflit si les dispositions des législations nationales sont assez raisonnables. Une convention à ce sujet semble inutile.

Le Président désire poser la question suivante au rapporteur : Si, pour un crime commis en Grande-Bretagne, l'Italie poursuivait un sujet britannique, croit-il que le Gouvernement britannique ferait une réclamation ?

Le professeur Brierly, rapporteur, répond qu'il protesterait sûrement par voie diplomatique en alléguant que, selon lui, cette action est contraire au droit international.

Le Président souligne le fait qu'il y aurait là une cause de conflit. Reprenant le même cas, il demande à M. Brierly si la Grande-Bretagne protesterait si, au lieu d'un sujet britannique, il s'agissait d'un sujet espagnol.

Le professaur Brierly, rapporteur, répond que la Grande-Bretagne laisserait ce soin à l'Espagne.

Le Président fait remarquer que l'on entrevoit une possibilité d'entente, en ce sens que le principe de territorialité ne serait invoqué par les Etats qui l'ont accepté que lorsqu'il s'agit de leurs nationaux.

Le professeur Diena, vice-président, pense qu'il y a lieu de poser la question de savoir s'il est possible d'arriver à un accord sur la compétence des Etats pour crimes commis contre leur sûreté, soit au point de vue économique, soit au point de vue politique, en territoire étranger.

Le Président estime qu'il y aurait lieu d'établir des dispositions destinées à écarter les conflits qui pourraient se produire dans le cas où, un crime ayant été commis dans un certain pays par un ressortissant de ce pays, un autre Etat prétendrait être compétent pour juger le coupable.

Le professeur Diena, vice-président, voudrait que la disposition à envisager visât surtout les cas où deux Etats prétendraient à la fois être compétents. La question serait particulièrement d'actualité, si l'on considère l'affaire des faux billets français imprimés en Hongrie.

M. Fromageot fait remarquer qu'il n'est pas impossible de faire valoir le caractère politique d'un crime de faux monnayage.

M. Wickersham croit qu'il serait bon d'étudier cette question en même temps que celle de l'extradition.

Le Président fait observer que les deux questions ne sont pas absolument connexes. Il prie le rapporteur de bien vouloir donner lecture du point 2 de son rapport.

Le professeur Brierly, rapporteur, estime que le Comité n'a pas semblé envisager la question qui est traitée au point 2 au point de vue du domicile et que, dans ces conditions, il serait peut-être inutile de s'y arrêter.

Le Président déclare que, à son avis, la réglementation des principes de compétence criminelle des Etats pour des crimes commis en des lieux qui ne font partie du territoire d'aucun Etat, bien qu'ils soient difficiles à établir, doivent faire l'objet des études du Comité, contrairement aux conclusions du rapporteur. Une solution peut être espérée.

Si un territoire est considéré, soit *res nullius*, soit *res communis*, des conflits peuvent naître au sujet de la juridiction compétente.

M. Fromageot souligne les divergences qui existent à ce point de vue entre la conception anglaise et la conception française.

Le Président fait remarquer que, si parmi les questions traitées sous le N° 2, quelques-unes ont certains rapports avec des matières spéciales, telles que la traite des esclaves, la piraterie, etc., d'autres, au contraire, ne peuvent être traitées qu'indépendamment. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la juridiction à laquelle sont soumis les bâtiments en haute mer, il convient de considérer, suivant les différentes conceptions, le pavillon du navire ou la nationalité de l'équipage, ou le port d'attache du navire ou bien celui où il aborde. Par ces considérations divergentes, on peut arriver à des solutions évidemment contraires, d'où possibilité de conflits. La nécessité s'impose donc d'essayer de régler la question par une convention.

Le professeur Brierly, rapporteur, déclare que, si le Comité décidait d'aborder l'étude de la question de la juridiction applicable en haute mer, il y aurait lieu de la référer à l'étude d'un sous-comité, car elle n'est point traitée d'une manière spéciale dans le rapport.

Le Président conclut, de ce que vient de dire M. Brierly, que celui-ci serait d'avis, si le Comité désirait aborder l'étude de la question de la juridiction en haute mer, qu'il faudrait le faire sous le N° III de l'ordre du jour.

Le professeur Brierly, rapporteur, donne lecture du passage (page 2) de son rapport, des mots « ... il est clair, par conséquent.... » aux mots « ... nécessairement reposer sur cette base.... ».

Le professeur Diena, vice-président, fait connaître que, pour ce qui concerne le Code italien, les dispositions auxquelles il est fait allusion ont été abrogées en 1890.

Le Président souligne la phrase suivante du rapport : « Nous croyons fermement que toute réglementation de la question par voie de convention devrait nécessairement reposer sur cette base. » Des exceptions au principe de la territorialité sont donc prévues par le rapporteur.

Le professeur M. Brierly, rapporteur, répond que, en effet, aucun Etat ne pourrait réclamer, sans restrictions, le droit de juridiction sur un territoire étranger.

Le rapporteur a déjà donné lecture du paragraphe qui explique la grande différence à cet égard existant entre la juridiction de la Grande-Bretagne et celle des Etats-Unis. Le lieu du crime n'est pas nécessairement le lieu où se trouvait la personne du criminel au moment de l'attentat.

Le Président estime qu'afin d'éviter les conflits possibles, il y aurait lieu de préciser la théorie territoriale dite objective pour pouvoir déterminer avec certitude quel est le lieu du crime.

Le professeur Brierly, rapporteur, déclare qu'il est nécessaire de se faire une idée des restrictions que comporte le système de la territorialité en ce qui concerne la juridiction en pays étranger. Ces restrictions ne vont pas jusqu'à rendre possible l'acceptation par les juristes anglais des dispositions de l'article 7 du Code d'instruction criminelle français. Les divergences entre la thèse française et la thèse anglaise sont très nettes.

Le Président fait remarquer que ce fait constitue une raison de plus d'étudier avec soin ces restrictions. Il conclut, de ce que vient de dire le rapporteur, qu'il importe d'autant plus de déterminer avec précision les limites de l'application du principe de territorialité. Cette étude ne saurait rencontrer d'objection du point de vue politique, étant donné qu'il s'agit d'une matière dont le caractère est essentiellement technique.

Ces limites ou restrictions d'application constituent, à vrai dire, non pas des exceptions au principe de territorialité, mais des conséquences et des interprétations de ce principe.

Le professeur Brierly, rapporteur, donne lecture du passage de son rapport (p. 2), des mots « Parmi les exceptions à la théorie territoriale... » aux mots « *cessante ratione legis, cessat lex ipsa* ».

Il explique qu'il a essayé d'exposer les arguments de l'école adverse et pense qu'il n'y est parvenu qu'imparfatement. Puis viennent les raisons sur lesquelles s'appuient les théoriciens britanniques.

Le rapporteur donne lecture du passage (p. 2), des mots « Ces arguments ne sont pas sans force ; ... » aux mots « les marchés financiers de leur propre pays ? » Ici, il demande, à titre purement documentaire, si quelque membre inclinerait à accepter l'opinion contraire. Pour préciser sa question, il prend le cas où les Soviets russes considéreraient que certaines critiques de presse étrangère portent atteinte à la sécurité de la Russie. Serait-il admissible que les tribunaux soviétiques fussent appelés à punir des journalistes étrangers écrivant à l'étranger ?

Le professeur Diena pense que tout dépend de la conception que l'on se fait des « actes contraires à la sûreté de l'Etat ». Pour sa part, il ne pense pas que des critiques de presse puissent être qualifiées telles.

Le Président reconnaît toute la force des arguments développés par M. Brierly. Il convient d'étudier la question avec soin.

Le professeur Schücking déclare que, d'après la conception juridique allemande, une réponse affirmative aux questions posées dans la partie du rapport en discussion serait contraire au droit international.

Le professeur Brierly, rapporteur, fait observer que l'expression « contre la sécurité » est trop large. Elle pourrait même en devenir dangereuse.

Le Président est d'avis qu'il est nécessaire, en effet, d'en restreindre la portée.

Le professeur Brierly, rapporteur, donne lecture du passage de son rapport (p. 3), des mots « on a peine à croire qu'un Etat tolérerait... » aux mots « ...une conciliation possible entre ces deux groupes d'Etats ».

Le Président croit qu'ici aussi, il y a lieu de ne pas abandonner l'étude de la question, malgré les difficultés qu'elle présente.

La suite de la discussion du rapport de M. Brierly est ajournée à une séance ultérieure.

TREIZIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le mardi 19 *janvier* 1926, *à* 16 *heures.*

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

45. **Compétence criminelle des Etats en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire : Rapport du professeur Brierly** (suite).

Le professeur Brierly, rapporteur, poursuit la lecture de son rapport (C.P.D.I.26) (page 3, deuxième alinéa). Il fait observer que les suggestions contenues dans ce passage du rapport constituent, non pas un compromis, mais l'adoption de la théorie territoriale tempérée par la théorie objective.

A propos du quatrième alinéa de ce passage, le rapporteur explique que, pour le Sous-Comité, ce n'est pas une question juridique qui se pose et qu'il ne se sent pas en mesure de formuler une opinion.

Lecture est donnée, à ce propos, du dernier alinéa des observations de M. de Visscher.

Le Président rappelle qu'il s'agit en premier lieu de conflits entre la juridiction territoriale, par exemple, de la Grande-Bretagne, et la juridiction, par exemple, de l'Italie, en cas de crime commis en Angleterre ; la question serait peut-être à résoudre de façon différente, selon qu'il s'agirait d'un sujet britannique ou italien, ou d'un sujet d'un Etat tiers. Il se pose également la question de la théorie dite objective, à propos de laquelle le rapporteur a justement fait observer qu'il ne s'agit pas de compromis ou de concession, mais d'interprétation ou de décision sur le point de savoir si un crime commis en partie dans un certain pays et dans des circonstances déterminées sera censé avoir été commis dans un autre pays. Il y a certains conflits qui ne pourraient être résolus d'après la théorie objective ; c'est pourquoi le rapport mentionne un autre procédé consistant à déterminer, de façon beaucoup plus précise que ce ne fut le cas jusqu'à présent, quels crimes dirigés contre un Etat seraient de nature à être soumis à la juridiction de cet Etat, avec le consentement de l'Etat même sur le territoire duquel le crime a été commis et qui applique, en général, le principe de la territorialité. C'est à ce propos que le rapporteur a émis des doutes sur l'aspect politique de la question, doutes qui semblent être partagés, dans une certaine mesure, par M. De Visscher. Le Comité peut cependant, après avoir examiné les deux premières questions déjà mentionnées, se demander s'il n'y a pas lieu d'envisager également la troisième question, avec toutes réserves quant à son aspect politique.

Personnellement, le président estime que le rapport si remarquable du professeur Brierly et les importantes observations de M. De Visscher ne doivent pas demeurer dans les archives du Comité et qu'il y aurait avantage à en faire bénéficier les Etats.

M. Fromageot croit qu'il est très délicat d'examiner les questions mentionnées par le président en l'absence de spécialistes de droit pénal. Personnellement, elles ne lui semblent pas susceptibles d'être recommandées comme devant ou pouvant faire l'objet de stipulations communes entre tous les Etats. Telle est, d'ailleurs, la conclusion résultant de la lecture du rapport.

Le Président, tout en appréciant la portée des observations de M. Fromageot, objecte qu'il s'agit pour le moment, non pas de décider définitivement s'il faut ou non élaborer une convention en cette matière, mais de présenter une recommandation avec toutes réserves sur les aspects politiques de la question. Il a l'impression que, dans la pensée de M. De Visscher, le Comité ne devra pas s'arrêter à des difficultés possibles, peut-être même probables, mais qui, en tout cas, sont d'ordre politique et appartiennent à la compétence des gouvernements et ne sont pas de la compétence des jurisconsultes ici réunis.

M. Fromageot précise qu'il a simplement voulu dire qu'il ne lui paraît pas souhaitable de recommander au Conseil la matière traitée dans le rapport comme pouvant faire l'objet de stipulations communes dans une convention générale. Il a donc répondu par la négative à la question posée par le président.

Le Président persiste à se demander si les obstacles d'ordre politique sont, en cette matière, tellement évidents et importants que le Comité doive s'y arrêter au lieu de laisser la décision aux gouvernements en leur adressant une recommandation. Si les réponses futures des gouvernements contiennent des objections d'ordre politique, la question pourra se poser d'une autre manière ; mais, pour le moment, le Comité ne sait rien de définitif sur l'importance que les gouvernements attacheront à ces obstacles, en comparaison avec les avantages indéniables résultant d'une réglementation internationale. Comme il s'agit d'une œuvre préparatoire, mieux vaut ne pas écarter la question en privant ainsi les gouvernements d'une occasion de se prononcer et de l'avantage considérable qu'ils auraient à prendre connaissance des travaux du Sous-Comité.

M. Fromageot croit que le mandat assigné par le Conseil au Comité consiste à recommander ou à ne pas recommander telle ou telle question. Si donc le Comité suggère aux gouvernements un sujet d'études, c'est qu'apparemment il juge possible et utile de le régler internationalement.

Le Président considère que l'existence et l'importance des obstacles politiques ne sont pas absolument claires et que, dans le doute, le Comité peut présenter une recommandation, tout en soulignant le fait qu'il ne s'est pas estimé compétent pour juger d'une manière définitive de la question des obstacles politiques éventuels.

Le Dr Loder croit que le Comité a été constitué pour recommander des matières prêtant à conventions internationales. Les jurisconsultes qui le composent doivent examiner si une question est mûre pour un règlement juridique international.

Le Président rappelle qu'il résulte de la discussion précédente que le Comité se trouve devant des obstacles qui ne sont pas purement juridiques. Au point de vue juridique, il ne serait pas impossible d'arriver à une entente sur ces questions. Mais il y a des doutes sur les obstacles politiques, et le Comité n'a pas qualité pour se prononcer à ce sujet. Toutefois, comme la question de ces difficultés politiques n'est pas absolument claire, le Comité peut présenter une recommandation, avec toutes réserves dérivant de son incompétence dans le domaine politique.

M. Wickersham se demande si ses collègues apprécient bien toute la force de la tradition et de la situation constitutionnelle des pays de langue anglaise, notamment les Etats-Unis. Aux Etats-Unis, il n'y a crime que si la loi du pays a été violée, et le crime doit être jugé d'après la loi du lieu même où il a été commis. Les Etats-Unis ont toujours refusé l'extradition pour un crime commis hors des limites de la juridiction du pays requérant. Il se pose là une question fondamentale sur laquelle il ne saurait y avoir de compromis. Il y a deux groupes d'Etats : ceux dont la loi est fondée sur la juridiction territoriale et ceux qui ont une autre conception. Il peut intervenir une entente entre les Etats d'un même groupe, mais il semble qu'il y ait peu de chances, pour ne pas dire plus, d'arriver à un compromis entre les deux groupes différents.

Le professeur Brierly, rapporteur, croit qu'une tentative en vue de réduire la divergence existante serait beaucoup plus susceptible de mener à des malentendus que de les prévenir. Le but des travaux actuels est d'assurer l'entente internationale. Comme il semble y avoir très peu de chances de résoudre la question actuelle en raison des divergences existantes, mieux vaut les passer sous silence, car en insistant à leur sujet, on en accentue simplement la gravité. En théorie, lorsqu'il se produit un cas rentrant dans la catégorie en discussion, il peut paraître impossible de le régler. Il en va autrement en fait, et le cas peut être résolu d'une façon pratique, même si elle est illogique, sans qu'on fasse intervenir la question de principe, à la condition que les deux parties soient bien disposées, l'une envers l'autre. Dans l'exemple cité lors de la séance précédente par M. Fromageot, on peut imaginer, en théorie, des difficultés insolubles ; mais, dans la pratique, que se passerait-il ? Le faussaire en question serait probablement arrêté par la police britannique et jugé par la justice britannique. Même si ce faussaire passait en France, ce serait vraisemblablement pour y mettre en circulation ses faux billets : dans ce cas, il commettrait un délit contre la loi française. Il semble clair que, dans la pratique, le cas ne soulèverait pas de difficulté et qu'il n'y aurait pas conflit entre les deux pays pour un individu aussi peu recommandable.

Le Président ne croit pas qu'une discussion sur ce sujet dans une conférence générale doive provoquer de difficultés d'ordre politique : la preuve en est la cordialité de la discussion actuelle, quoique, par exemple, MM. Fromageot et Brierly représentent des systèmes de juridiction contraires. Il en serait autrement, si l'on voulait faire renoncer un Etat, appartenant à l'un des deux groupes en question, au système en vigueur chez lui. Telle n'est pas la question : chaque Etat aura toujours le droit d'appliquer son propre système. Il s'agit seulement d'éviter des conflits entre les différents systèmes, conflits qui semblent inévitables dans l'état actuel des choses. Il y aurait donc intérêt à légiférer, notamment sur la deuxième question ; selon le rapporteur lui-même, la théorie dite objective ne soulève pas d'objections politiques ; il s'agit non pas d'un compromis, mais d'interprétation et de précision de ce qui, en principe, est déjà reconnu. Si certaines matières peuvent paraître trop futiles pour être recommandées, il y a d'autres questions très importantes sur lesquelles il serait surprenant de voir le Comité s'abstenir, ou décider qu'il ne poursuivra pas ses études, en anticipant sur les considérations politiques qui sont le domaine propre des gouvernements. Il est particulièrement du devoir du président d'insister sur ce qui donne aux travaux du Comité l'envergure voulue.

Le professeur Diena, vice-président, désire proposer une solution moyenne : étant donnée la relation existant entre les matières faisant l'objet du présent rapport et celles dont traite le rapport sur l'extradition, ne pourrait-on les fondre en une même recommandation qui serait soumise aux gouvernements ? Par exemple, il ne saurait être question de proposer simplement aux Etats-Unis d'adopter une suggestion ayant pour effet de forcer leurs juges à poursuivre le coupable d'un crime commis hors des Etats-Unis ; mais les pays qui seraient empêchés de procéder en pareil cas pourraient s'engager à livrer le coupable.

M. Fromageot objecte que, d'après leur constitution, certains pays ne peuvent livrer leurs nationaux. Il est clair qu'ils peuvent également se refuser à les poursuivre.

Le Président remercie le professeur Diena de sa suggestion bien intentionnée. Il croit cependant préférable de ne pas compliquer la situation en groupant les deux questions, ce qui obligerait le Comité à revenir sur plusieurs décisions déjà prises en ce qui concerne l'extradition.

Le Dr Guerrero demande au rapporteur son avis sur la suggestion du président tendant à communiquer son rapport aux gouvernements.

Le professeur Brierly, rapporteur, répond qu'il n'insiste pas en faveur de cette suggestion.

Par 6 voix contre 5, *le Comité écarte la motion du président tendant à recommander l'étude des trois questions mentionnées par lui. Plus tard, le Comité décide de renvoyer le rapport du professeur Brierly et les observations de M. De Visscher aux gouvernements.*

46. **Extradition: Rapport du professeur Brierly** (suite).

Le Président rappelle qu'il reste au Comité à décider si les diverses questions retenues par lui en matière d'extradition lui paraissent être assez importantes pour justifier l'envoi d'une recommandation aux gouvernements. Personnellement, comme dans le cas précédent, il lui paraîtrait regrettable que le travail considérable accompli par le rapporteur demeurât dans les archives du Comité. On objectera, sans doute, que les questions retenues sont d'ordre secondaire ; mais il ne s'agit pas nécessairement de réunir une conférence spéciale pour discuter ces questions. Le point peut être traité par une conférence ayant aussi d'autres attributions. Il cite le cas des conférences de droit international privé, si remarquablement organisées par le Gouvernement des Pays-Bas : il y fut fréquemment proposé d'examiner des amendements à des conventions existantes, amendements d'importance secondaire, mais très utiles et de nature à justifier leur inscription à l'ordre du jour. D'autre part, il attire l'attention sur le fait que la question de l'extradition est de celles qui, dans le grand public, semblaient le plus aptes à faire l'objet d'une législation internationale. Son collègue américain rappelait, lors de la première session, qu'un très grand nombre de professeurs de droit américains avaient été unanimes à recommander ce sujet. Le public ne comprendrait pas le silence du Comité sur cette matière.

M. Fromageot expose qu'il n'y a pas de raison pour que les si intéressants rapports qui ont été présentés sur des questions finalement écartées par le Comité demeurassent dans les archives du Comité. Au contraire, il y aurait tout intérêt à les porter à la connaissance des gouvernements, qui pourront ainsi mieux apprécier la valeur de l'opinion émise par le Comité.

Le professeur Brierly, rapporteur, constate que la question soulevée par le président et reprise par M. Fromageot est des plus importantes. Il y a grand intérêt à montrer au public que le Comité n'a pas ignoré la question, étant donné l'attention avec laquelle sont suivis les travaux actuels. Le public croit la question de la codification du droit international beaucoup moins difficile qu'elle n'est en réalité, et il est bon de lui montrer la véritable situation. Il serait donc utile, tout en déclarant qu'une matière ne peut faire l'objet d'une convention internationale, de publier le rapport traitant de cette matière.

M. Wickersham se rallie à cette opinion. Il a personnellement une certaine responsabilité dans l'inscription de cette question à l'ordre du jour du Comité, mais lorsqu'il l'a étudiée dans le rapport du professeur Brierly, il s'est rendu compte qu'elle ne pouvait faire l'objet d'une réglementation internationale. Il estime également qu'il importe de montrer au public que la codification du droit international n'est pas une affaire aussi simple qu'on le croit parfois. Il a eu l'occasion, à ce sujet, de prononcer des discours devant les associations du barreau canadien et du barreau américain, et d'écrire divers articles dans des revues. La codification du droit international est l'une des tâches les plus difficiles qui soient. Certains même ont été jusqu'à suggérer que la Cour permanente de Justice ne pourrait se réunir avant l'établissement d'un code international. Le Comité avait pour tâche de choisir les questions ayant obtenu un degré de maturité satisfaisante pour être réglées internationalement. Les précieux exposé figurant dans les rapports à cet égard renforceront les opinions émises par le Comité et montreront que la question a été étudiée à fond par celui-ci.

La motion de M. Fromageot est adoptée à l'unanimité.

Le Président déclare que, dans chaque cas particulier, le Comité discutera de la façon dont sera rédigée la communication aux gouvernements.

Par 6 voix contre 4, *le Comité décide d'écarter de ses recommandations les questions retenues en matière d'extradition.*

47. **Question de la suite à donner aux réponses des associations consultées** (suite).

Le Président, à propos de la communication de l'Association de droit international, rappelle qu'il a suggéré de l'étudier lors de la discussion sur le point N° III de l'ordre du jour (autres matières qui pourraient faire l'objet des études du Comité). Reste la question du rapport de l'Institut ibéro-américain de droit comparé.

M. Wickersham constate que le fait, pour le Comité, d'avoir poursuivi ses travaux peut être considéré comme une réponse à ce document. A son avis, il suffit d'en accuser réception.

Le Président est de cet avis. Toutefois, comme il a été invité de divers côtés à inscrire à l'ordre du jour la question de l'avis de cet institut, il a cru bon de demander au Comité s'il

avait des observations générales à présenter sur le rapport de l'Institut ibéro-américain. Sans doute ses collègues se rallieront aux observations de M. Wickersham et désireront-ils tenir compte du contenu de ce rapport dans leurs travaux sur certaines matières restant à étudier.

Les remarques du président sont approuvées.

48. **Privilèges et immunités diplomatiques : Projet de questionnaire soumis par le président.**

Le PRÉSIDENT invite le Comité à prendre connaissance du document C.P.D.I. 33, préparé par le Secrétariat et revisé par lui-même, contenant un projet de questionnaire sur la question des privilèges et immunités diplomatiques (rapport du professeur Diena). Il insiste sur l'importance d'une étude très minutieuse de ce document, le premier de sa catégorie, car le texte adopté influera, dans une certaine mesure, sur les travaux futurs.

Lecture est donnée du début de ce document.

Une discussion s'engage sur l'alinéa suivant :

« Les opinions exprimées par différents membres de la Commission sont résumées dans les procès-verbaux qui seront transmis aux gouvernements. »

Le PRÉSIDENT fait observer que cet alinéa ne figure dans le document que comme matière à discussion, mais que son insertion ne préjuge évidemment en rien de la décision que prendra le Comité sur ses procès-verbaux, jusqu'alors confidentiels.

Le Dr SUAREZ croit préférable de ne pas communiquer les procès-verbaux.

Le Dr GUERRERO croit que leur communication aux gouvernements serait le seul moyen de les éclairer sur les considérants se trouvant à la base des opinions émises par le Comité.

Le Dr MASTNY appuie cette suggestion. A son avis, les procès-verbaux ne sont confidentiels que dans la mesure où toutes les archives du Comité sont elles-mêmes confidentielles.

Sur une question de M. FROMAGEOT, le Dr VAN HAMEL précise que, jusqu'à présent, tous les actes du Comité ont été tenus strictement confidentiels ; mais le document qui sera remis au Conseil sera publié.

Le Dr GUERRERO croit que la question du caractère confidentiel des documents d'une commission est importante, lorsque les membres de cette commission représentent leurs gouvernements et que les observations présentées peuvent offrir un caractère politique. Tel n'est pas le cas pour le Comité, dont les membres ne représentent pas leurs gouvernements, chacun d'eux étant responsable de sa propre opinion. Il répète que la communication des procès-verbaux serait fort utile aux gouvernements, lorsqu'ils étudieront les questions traitées ; il rappelle que l'Institut de droit international publie ses procès-verbaux.

M. WICKERSHAM déclare que si les procès-verbaux doivent être distribués à tous les pays, les membres du Comité devront les reviser avec plus de minutie qu'ils ne l'ont sans doute fait jusqu'à présent. La perspective d'une telle publication entraverait fortement la liberté d'expression du Comité. Pour ce premier rapport du Comité d'experts, il propose de ne pas publier les procès-verbaux, destinés uniquement à l'information personnelle de ses membres.

Le professeur DIENA et M. FROMAGEOT appuient ces observations.

Le Dr GUERRERO suggère qu'au lieu de distribuer les procès-verbaux, il soit préparé un exposé des opinions émises, sans indication de noms.

Le PRÉSIDENT objecte qu'un tel travail est des plus délicats et serait très long à effectuer.

Le Dr VAN HAMEL ajoute qu'il devrait en tout cas être soumis à l'approbation des membres du Comité.

Le Dr GUERRERO n'insiste pas sur sa suggestion.

M. WICKERSHAM présente un autre argument en faveur de ses remarques précédentes : moins les divers ministères des Affaires étrangères auront de textes à examiner, plus le Comité aura de chances de recevoir leurs réponses rapidement.

Le Dr MASTNY déclare ne pas insister non plus sur sa proposition.

Le PRÉSIDENT suggère de ne pas prendre de décision pour le moment, la suggestion émise dans le document présentant à la fois des avantages et des inconvénients.

Après discussion, *le Comité décide de supprimer l'alinéa en question.*

Au sujet du passage suivant du projet : « ...en vue de la conclusion d'une convention générale, ou peut-être, dans certains cas, en vue de l'élaboration d'une convention-type qui pourrait servir de base à des accords particuliers et bilatéraux », le professeur DIENA, vice-président, émet l'avis que la Conférence éventuelle ne pourra avoir pour but que des conventions plurilatérales, si possible, collectives, mais que, pour l'élaboration de conventions bilatérales, il est préférable de réunir seulement les deux pays intéressés plutôt que vingt ou trente Etats.

Le Président explique que certaines questions mentionnées plus loin dans le projet en discussion se prêtent partiellement à une réglementation générale, partiellement à une réglementation par voie de conventions bilatérales. C'est pour éviter des doubles emplois que la conférence, chargée d'étudier la possibilité d'établir des principes généraux en matière d'immunités fiscales, par exemple, pourrait indiquer en même temps certaines alternatives à recommander aux Etats pour des conventions bilatérales.

Le professeur Diena, vice-président, insiste sur sa suggestion ; si plusieurs Etats se réunissent, ils pourront adopter des principes généraux, mais pour y ajouter des dispositions plus détaillées, c'est aux Etats intéressés qu'il appartiendra de se mettre d'accord entre eux.

M. Fromageot appuie l'opinion du vice-président ; la procédure suggérée par celui-ci serait de nature à faciliter la conclusion éventuelle de conventions bilatérales sur certaines matières. D'autre part, d'un point de vue général, on peut se demander si le Comité a pour mandat d'indiquer la procédure à suivre pour préparer l'examen des questions recommandées aux gouvernements. En réalité, le Comité doit dresser une liste de ces questions. C'est seulement lorsqu'il aura la réponse des gouvernements que, aux termes de son mandat, il devra présenter un rapport au Conseil et indiquer la procédure à suivre. Il propose donc de supprimer le passage suivant de l'alinéa en discussion :

> « Dans l'affirmative, la question devrait être étudiée par une conférence de délégués des Etats. Une conférence de cette nature pourrait peut-être nécessiter l'établissement préalable d'un questionnaire plus détaillé, accompagné des observations ou suggestions formulées sur les points particuliers par les divers gouvernements. Toutefois, il pourrait ressortir des réponses reçues qu'une autre méthode serait préférable. »

Le Président pense qu'il serait utile, avant d'établir le rapport prévu sur la procédure, de connaître déjà les vues des gouvernements sur la méthode à suivre.

M. Fromageot croit opportun de ne pas parler dès maintenant d'une conférence. Si le Comité prenait position en ce moment sur la procédure à suivre, il serait engagé au cas où les gouvernements suggéreraient des méthodes différentes.

Le Président croit utile de faire allusion à la procédure qu'avait adoptée le Gouvernement des Pays-Bas lors de l'organisation des conférences de droit international privé. Ce gouvernement ne s'est pas contenté d'établir un questionnaire, mais a également réuni, sous une forme claire, les suggestions des gouvernements.

Après discussion, la proposition du professeur Diena, vice-président, appuyée par le professeur Schücking et par le Dr Guerrero, est approuvée et *le Comité décide de modifier de la manière suivante le passage relatif à l'élaboration d'une convention-type* :

> « ...En vue de la conclusion d'une convention générale *qui pourrait, le cas échéant, être complétée par des accords particuliers ou bilatéraux.* »

La proposition de M. Fromageot est également approuvée et le passage relatif à la procédure est supprimé.

La suite de la discussion est renvoyée à une séance ultérieure.

QUATORZIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le mercredi 20 *janvier* 1926, *à* 10 *heures* 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres présents à la séance précédente et M. Matsuda.

49. Piraterie : Rapport de M. Matsuda (C.P.D.I. 16).

M. Matsuda, rapporteur, fait connaître qu'il a rédigé son rapport en entier accord avec M. Wang-Chung-Hui, membre du Sous-Comité, qu'on regrette de ne pas voir prendre part à la discussion de la question de la piraterie. M. Wang-Chung-Hui est, en effet, retenu à Pékin.

La question de la piraterie est d'une grande complexité, en raison de ce qu'il existe à son sujet des théories et des pratiques divergentes. M. Matsuda a cherché à s'en tenir autant que possible au point de vue international. Des deux aspects particuliers du crime de piraterie, à savoir l'acte en lui-même et le lieu où il est commis, M. Matsuda a surtout développé le premier. Pour ce qui est des lieux où peut s'exercer la piraterie, il n'a envisagé dans son rapport que la haute mer, à l'exception des eaux territoriales. Pour ce qui est des eaux territoriales, il est clair, en effet, que la répression des actes de piraterie incombe aux Etats sous la souveraineté desquels se trouvent ces eaux, le droit de poursuite étant réservé ; d'ailleurs, lorsqu'un bateau pirate poursuivi est capturé dans des eaux territoriales, il est justiciable des tribunaux de la Puissance territoriale.

Un cas particulier a, de plus, été considéré dans le rapport ; c'est celui d'une révolte à bord d'un bâtiment. Si, par exemple, l'équipage tue le capitaine et s'empare du bateau, dans l'opinion du rapporteur, on ne tiendra le bateau pour pirate qu'à partir du moment où il aura commis des actes de piraterie.

Le professeur Schücking déclare qu'à son avis on a omis, sous le N° 1, un élément nécessaire à la définition de la piraterie. Il est dit explicitement dans le rapport que l'esprit de lucre est une condition essentielle du fait de piraterie. M. Schücking approuve cette théorie ; toutefois, il serait bon qu'il en fût fait mention au chiffre 1 des propositions. Il est dit, en effet, sous ce chiffre que la piraterie a pour champ d'activité la pleine mer et consiste dans le fait d'y courir, pour son propre compte, sans y être autorisé par le gouvernement d'aucun Etat, dans le dessein de commettre des actes de déprédation contre des biens ou des actes de violence contre des personnes. Il suffirait donc, pour qu'il y ait piraterie, qu'un acte de déprédation ou de violence fût commis ; cependant, des insurgés, par exemple, peuvent commettre de tels actes sans avoir le désir de s'enrichir et ils ne sont pas munis, par ailleurs, de l'autorisation d'un gouvernement, aussi longtemps que le parti qu'ils défendent n'est pas au pouvoir et reconnu comme gouvernement. Si donc l'on s'en tient à la rédaction adoptée sous chiffre 1, les actes de violence d'insurgés doivent être qualifiés actes de piraterie, et cette conclusion semble être confirmée au N° 5 du projet de dispositions. M. Schücking ne conteste pas qu'elle soit conforme à une certaine doctrine ou à une certaine pratique ; mais, d'après une autre conception de la piraterie, on ne doit pas qualifier de crimes de piraterie des actes commis dans un dessein politique. Si le Comité approuvait la thèse de M. Schücking, il serait nécessaire d'insérer à l'article 1, parmi les conditions qui doivent être remplies pour qu'un acte puisse être qualifié crime de piraterie, l'esprit de lucre qui en a été le mobile et d'exclure de la catégorie des crimes de piraterie tous les actes de violence commis par des insurgés en vue de réaliser des buts politiques. L'article 162 du code pénal de la République Portugaise contient la disposition suivante :

« Est rebelle celui qui, comme chef d'un navire armé, parcourt la mer sans autorisation d'un Etat souverain, commettant des déprédations ou d'autres actes de violence. »

Il convient de faire remarquer, d'autre part, que le fait de piraterie peut soulever une question de droit maritime privé. Il existe dans beaucoup de contrats d'assurance maritime une clause spéciale dégageant la responsabilité de l'assureur en cas de crime de piraterie. M. Schücking cite à ce propos le cas du vapeur *Cogne* naviguant du Brésil à Trieste et ayant à bord une importante cargaison de laine, dont les propriétaires étaient Suisses. Le bateau fut capturé par un navire de guerre italien passé aux insurgés de Fiume. La société d'assurance refusa de verser une indemnité en prétendant qu'il s'agissait d'un fait de piraterie. Or, il y aurait fait de piraterie en un tel cas si l'on s'en tenait au projet de dispositions pour la répression de la piraterie élaboré par M. Matsuda. De l'avis de M. Schücking, au contraire, si de tels insurgés peuvent être punis sévèrement par l'Etat auquel ils appartiennent, toute autre Puissance, par contre, ne peut les traiter comme des pirates, et ceci en raison de ce que l'esprit de lucre n'a pas provoqué leur tentative.

M. Wickersham se demande s'il est bien certain que le vol est l'élément essentiel du fait de piraterie. Il ne croit pas que la plupart des auteurs de droit international aient soutenu cette opinion. Il peut y avoir piraterie lorsque certaines gens se livrent sur mer au meurtre et à la destruction, par simple désir de nuire à l'humanité, par exemple.

Le Dr Suarez pense avec M. Schücking que les insurgés ne peuvent être considérés comme des pirates. Il y aurait donc lieu de ne pas faire entrer dans la catégorie des faits de piraterie les actes commis par des insurgés dans un dessein politique.

Le Dr Loder fait observer que les mots contenus dans le texte de la disposition 1 : « ...sans y être autorisé par le gouvernement d'aucun Etat », sont superflus, étant donné que la guerre de course a été abolie par la Convention de Paris de 1856.

Le Dr Suarez fait observer que certains Etats n'ont pas adhéré à cette convention.

Le professeur Brierly signale tout d'abord une inexactitude qui s'est glissée dans le texte anglais du point N° 1 du projet de dispositions de M. Matsuda. Il est dit, en effet, que « Piracy operates in the high seas, and consists in the act of sailing the seas... » (littéralement « et consiste dans le fait de courir les mers, etc. ») ; la piraterie ne consiste évidemment pas dans l'action de naviguer, mais dans celle de commettre des actes de violence.

M. Brierly voudrait faire observer, d'autre part, que, si d'après le point 1 des dispositions, le vol doit être le motif nécessaire de l'acte de piraterie pour qu'il soit qualifié tel, d'après les points 4 et 5, au contraire, il semble que les actes commis dans un dessein politique peuvent revêtir le caractère de crimes de piraterie. Il cite à ce propos l'exemple d'un navire péruvien révolté, au sujet duquel le Gouvernement péruvien avait décliné toute responsabilité. Ce navire avait commis des actes de déprédation contre des navires britanniques ; il fut arrêté par des croiseurs britanniques et coulé. Le but de ses actes était cependant un but politique.

Le professeur Diena, vice-président, estime que si l'on parle de vol, il convient de préciser si ce vol doit profiter au coupable, personnellement, ou à un parti politique.

M. Matsuda, rapporteur, exprime qu'aux termes de la disposition 1, sont qualifiés de crimes de piraterie les actes de déprédation contre des biens ou de violence contre des personnes, les uns et les autres pouvant avoir pour mobile non seulement l'esprit de lucre, mais encore la vengeance, par exemple. D'autre part, M. Matsuda n'a pas étudié dans son rap-

port le cas des crimes commis en vue de réaliser un but politique. Il est prêt à insérer dans ses dispositions une clause aux termes de laquelle les déprédations contre des biens ou les actes de violence contre des personnes, commis dans un dessein politique, ne rentreraient pas dans la catégorie de crimes de piraterie.

Le Président croit pouvoir résumer de la façon suivante l'opinion du rapporteur. D'une manière générale, c'est d'après le caractère des actes que l'on peut déterminer le crime de piraterie. Si des actes de déprédation ou de violence sont commis, il y a piraterie, quel que soit le motif de ces actes. Toutefois, le rapporteur a admis une exception pour les actes commis dans un dessein politique et uniquement politique.

Le Dr Loder propose la suppression des mots « sans y être autorisé par le gouvernement d'aucun Etat », car aucun Etat ne peut donner l'autorisation de commettre des actes de déprédation ou de violence, à moins de retourner aux anciennes pratiques de barbarie.

Le Président fait remarquer que la suppression proposée par M. Loder aurait pour conséquence d'obliger les Etats qui n'ont pas adhéré à l'acte de Paris de 1856 à renoncer à la guerre de course. Ce résultat serait évidemment désirable, mais, au point de vue juridique, il ne faut pas oublier que c'est en somme l'application générale du principe consacré par la Déclaration de Paris que l'on imposerait d'une manière indirecte, si l'on adoptait le texte amendé par M. Loder.

M. Fromageot déclare qu'à son avis, il faut, pour qu'il y ait fait de piraterie, non seulement que des actes de déprédation ou de violence aient été commis, mais encore que les navires dont l'équipage s'est livré à ces actes ne puissent se prévaloir d'aucun pavillon. Tant qu'un navire qui commet des actes de déprédation ou de violence arbore légitimement un pavillon, il s'agit de baraterie et non de piraterie.

Sur une question de M. Diena, M. Fromageot précise que, dans son opinion, il y aura piraterie lorsque les deux conditions suivantes seront réunies : *a*) actes de déprédation ou de violence commis dans un but de lucre ; *b*) absence de pavillon régulier. Un bateau qui ne peut se prévaloir d'aucun pavillon régulier ne ressortit à la juridiction d'aucun Etat, ce qui revient à dire qu'il ressortit à la juridiction de tous les Etats, et les croiseurs d'une Puissance quelconque peuvent le poursuivre pour acte de violence ou de déprédation. Si, au contraire, un bâtiment est régulièrement placé sous la protection d'un pavillon, il est dans la seule juridiction de la Puissance à laquelle il ressortit.

Sur une question du président, M. Fromageot fait remarquer que la condition pour que l'acte de piraterie soit reconnu comme tel est, d'après lui, que le navire ne puisse pas se prévaloir d'un pavillon. On touche là à la question de ce que l'on a appelé le droit de vérification. Supposons qu'un navire arbore un pavillon français. Si l'on suppose admis le droit de vérification, un bateau de guerre croisant en haute mer peut demander d'arborer les couleurs et les vérifier par le certificat de nationalité. Deux cas peuvent se produire : si ce certificat n'existe pas, le navire ne peut pas se prévaloir du pavillon ; si le certificat existe, le navire est fondé à se refuser à toute autre intervention. Il n'est question, dans ce cas, que de savoir si ce navire a ou non le droit de se prévaloir d'un pavillon.

M. Wickersham pense qu'il est impossible de procéder sans autre à la suppression de la phrase indiquée par M. Loder. Il a été frappé des observations de M. Fromageot sur le cas de défaut de pavillon régulier. De l'avis de M. Wickersham, il faudrait substituer aux mots que l'on se propose de rayer, un texte qui dirait en substance : « sans avoir le droit d'arborer le pavillon d'aucun Etat ».

Le Dr Loder se rallie aux observations de M. Wickersham.

Le Comité adopte l'amendement proposé par M. Wickersham et accepté par le rapporteur.

Le Président rappelle que le Comité doit se prononcer sur le point de savoir si l'on se rattachera aux motifs des actes de violence ou de déprédation. Le rapporteur a émis l'opinion que ces motifs ne présentent pas d'importance, sauf s'ils sont d'ordre politique, cas dans lequel les actes commis ne peuvent être qualifiés de crimes de piraterie.

Le professeur Schücking déclare qu'il adhère ici à l'opinion de M. Matsuda.

M. Fromageot fait observer que, pour ce qui est du but de lucre nécessaire à la qualification de l'acte de piraterie, c'est là une question de fait.

Le Président attire l'attention de M. Fromageot sur le fait que M. Schücking s'est rallié à l'opinion de M. Matsuda, à savoir que les motifs ne sont à considérer que lorsqu'ils sont politiques.

M. Fromageot répond que, dans ces conditions, il reprend à son compte la proposition de M. Schücking visant l'esprit de lucre.

M. Wickersham cite le cas de bandits qui, mus par une sorte de rage contre l'humanité, se sont livrés à des crimes en haute mer. A son avis, bien que ces crimes n'eussent pas toujours eu l'esprit de lucre pour mobile, ils constituaient de véritables actes de piraterie.

M. Fromageot fait observer que les circonstances dans lesquelles se commettent des actes de piraterie ont beaucoup changé avec l'évolution politique des derniers siècles. Alors qu'il fut une époque où nombre de territoires n'appartenaient à aucun gouvernement pouvant

assumer une responsabilité, des pirates sillonnaient les mers sans relever de la juridiction d'aucun Etat civilisé ; mais il n'existe plus guère à l'heure actuelle de territoire qui ne soit sous la souveraineté d'un Etat politiquement reconnu. La seule hypothèse dans laquelle on puisse envisager des actes de banditisme dont le mobile ne serait pas l'esprit de lucre serait celle qu'à exposée M. Wickersham.

M. Fromageot suppose, si impossible que cela soit, que des pêcheurs français commettent des actes de banditisme contre des cargos-boats britanniques naviguant dans la Manche. Si les bateaux de ces pêcheurs peuvent se prévaloir du pavillon français, ils tombent sous la juridiction française ; ils seront poursuivis pour crime de baraterie.

Le professeur Diena, vice-président, fait remarquer que, d'après certaines théories, le fait seul qu'ils se livrent à des actes de banditisme est suffisant pour que ces bateaux perdent leur droit au pavillon.

M. Fromageot déclare qu'à son avis, cette thèse peut conduire à des conséquences regrettables. Une Puissance cesserait notamment de pouvoir exercer son droit de juridiction sur les navires dont elle est normalement responsable.

Le professeur Brierly ne désire pas formuler d'opinion arrêtée sur la question des motifs politiques. Il voudrait seulement faire remarquer qu'il est difficile de savoir comment l'on doit considérer un navire insurgé battant pavillon d'un Etat et qui est désavoué, par ailleurs, par le gouvernement reconnu de cet Etat, si ce bâtiment se livre à des actes de banditisme. Suffit-il qu'il agisse dans un dessein politique pour qu'on le laisse commettre des actes de violence et de déprédation ? M. Brierly cite le cas d'un bateau colombien signalé comme rebelle par le Gouvernement de la Colombie et que les Etats-Unis d'Amérique ont considéré comme bâtiment pirate, bien que son équipage ne se fût pas livré à des actes de violence ou de déprédation.

Au rebours, un bâtiment espagnol du port de Carthagène, s'étant révolté en 1873, les Gouvernements allemand, français et britannique ont envoyé à leurs flottes des instructions qui concordaient sur ce point qu'il ne fallait pas considérer le bateau révolté comme pirate tant qu'il ne commettrait pas des actes de banditisme contre leurs navires. Mais ces instructions impliquaient que le navire pourrait être traité comme pirate s'il venait à commettre de tels actes. De l'avis de M. Brierly, la question de savoir si un bateau commet ou non des actes de piraterie est plutôt une question de fait, et il ne convient pas, par des dispositions trop étroites, de retirer aux gouvernements le droit d'agir pour protéger leurs ressortissants.

M. Wickersham est d'avis que le fait de piraterie pourrait être défini : l'action de commettre des actes de déprédation contre des biens ou des actes de violence contre des personnes, sans avoir droit au pavillon d'aucun Etat.

Le Dr Loder estime qu'il est impossible que des actes de déprédation ou de violence puissent jamais être justifiés par des buts politiques.

Le Président fait observer que le cas cité par M. Brierly est prévu au point 5 du projet de dispositions pour la répression de la piraterie contenu dans le rapport ; il y est dit, en particulier, que « les tierces Puissances ne doivent pas agir de même (traiter certains bâtiments comme des pirates) tant que l'équipage des bateaux insurgés s'abstient d'actes de violence contre la vie ou la propriété des ressortissants desdites Puissances ».

Ce point 5 implique une conception plus large de l'acte de piraterie, puisque, d'après cette disposition, il est possible dans certains cas de considérer comme pirate un vaisseau insurgé, agissant toujours, ou presque, dans un but politique.

M. Wickersham explique que, à son avis, tant que les navires insurgés s'attaquent aux bâtiments de la Puissance à laquelle ils appartiennent, on ne peut les considérer comme pirates ; mais ils doivent être tenus pour tels dès le moment où leurs actes de violence ou de déprédation seront dirigés contre des bateaux étrangers.

M. Fromageot reconnaît la justesse de l'observation faite par M. Wickersham.

Dans le cas de certaines révoltes, il arrive que les gouvernements réguliers prient les autres Puissances de considérer les bâtiments insurgés comme pirates. Or, comme lesdites Puissances doivent se garder de s'ingérer dans la politique intérieure du pays où la révolte a éclaté, elles ont souvent adopté l'attitude qu'a rappelée M. Brierly dans l'exemple qu'il a cité.

M. Wickersham explique que, à son avis, tout navire qui se livre à des actes de violence ou de déprédiation doit être considéré comme pirate, lorsqu'il n'est pas protégé par un pavillon régulier ; tel n'est pas le cas pour des insurgés, qui ne sont pas soustraits au droit qu'a le Gouvernement régulier d'étendre sur eux sa juridiction. Si, à un moment donné, ce gouvernement notifie aux autres Puissances que cette protection cesse, les bâtiments révoltés sont à considérer comme pirates, si leur équipage se livre à des actes de violence ou de déprédation contre des vaisseaux étrangers.

Le professeur Brierly déclare qu'il avait éprouvé une certaine hésitation à approuver la proposition de M. Schücking visant les motifs politiques, parce qu'il lui semblait qu'elle était de nature à révoquer en doute le droit qu'a un gouvernement de défendre ses bateaux dans le cas où ils sont attaqués par des insurgés. Il propose à M. Fromageot le cas suivant, si improbable que soit cette éventualité dans la réalité : supposons que des pêcheurs britanniques se livrent dans la Manche à des actes de violence ou de déprédation sur des bâtiments français et que le

Gouvernement britannique ne soit pas en mesure ou néglige de prendre les dispositions nécessaires pour réprimer leurs actes de banditisme. Quelle sera l'attitude du Gouvernement français ?

M. Fromageot croit que le Gouvernement français adresserait, dans semblables circonstances, une protestation au Gouvernement britannique, qui est responsable des navires naviguant sous son pavillon. Il croit que c'est précisément en raison de ce qu'ils ne pouvaient disposer d'une flotte de surveillance que certains gouvernements n'ayant pas accès à la mer ont refusé d'accorder à leurs nationaux le droit d'arborer leur pavillon national.

Le Dr Suarez pense comme M. Wickersham qu'il ne suffit pas que des insurgés soient déclarés pirates par leur gouvernement pour être considérés comme tels, même s'ils se livrent à des actes de violence. En 1890 éclata dans l'Amérique du Sud une révolution. Les insurgés s'emparèrent, en rade de Buenos-Ayres, sur des bateaux étrangers, de certaines quantités de charbon et de produits alimentaires. Il est évident que ces insurgés ne pouvaient être considérés comme pirates, puisque le Gouvernement argentin était responsable de leurs actes. D'autres exemples pourraient encore être cités à l'appui de la thèse de M. Suarez. Il serait, dans la plupart des cas, inique de considérer comme pirates des insurgés qui ont en vue des buts politiques ; c'est pourquoi il approuve la proposition de M. Schücking.

Le Dr Guerrero propose que l'on adopte, pour le point 1 du projet de disposition pour la répression de la piraterie, la procédure qui a déjà été suivie dans le cas de conclusion d'autres rapporteurs. On pourrait transmettre aux gouvernements le rapport de M. Matsuda, sans émettre aucun avis à son sujet.

Le Président est d'avis que l'on pourrait tenir compte, dans le texte à envoyer aux gouvernements, des amendements proposés par le Comité.

Le Comité pourrait demander aux diverses Puissances si elles considèrent comme exacte la définition de la piraterie, qui est donnée à la disposition N° 1, et, en particulier, si les actes de déprédation ou de violence commis dans un dessein politique doivent être qualifiés, oui ou non, de « crimes de piraterie ».

Les gouvernements auraient à se prononcer, d'autre part, sur le point de savoir s'il faut, pour qu'il y ait acte de piraterie, que l'esprit de lucre constitue le mobile des faits de violence ou de déprédation.

M. Matsuda, rapporteur, fait remarquer qu'aux termes de la disposition 5, la question de savoir si les motifs des actes ont été politiques ou non ne se pose que pendant la période qui précède la reconnaissance des insurgés comme belligérants.

Le Président croit qu'il serait utile de considérer dès maintenant la disposition 5 et fait observer que l'on pourrait donner à l'article 1 une définition telle des actes de piraterie qu'elle exclurait ceux qui ont été commis dans des buts politiques. La disposition 5 viendrait alors s'ajouter à la disposition 1, non pas comme une exception à cette dernière, mais comme une extension de la notion d'actes de piraterie à certains faits d'insurrection.

M. Matsuda, rapporteur, donne lecture du point 2 de son projet de dispositions pour la répression de la piraterie.

Le Président déclare qu'il ne voit pas comment un pirate et son vaisseau peuvent perdre la protection de l'Etat dont ils portent le pavillon si, par définition, ils ne peuvent se prévaloir d'aucun pavillon.

M. Matsuda, rapporteur, explique qu'il avait voulu dire : « dont ils prétendent porter le pavillon ». Le cas suivant, en effet, est douteux. Supposons qu'un navire qui arbore régulièrement un pavillon se mette, soudainement et en haute mer, à commettre des actes de piraterie ; jusqu'à ce moment précis, le bâtiment en question était régulièrement protégé par son pavillon, mais à partir du même moment, sa situation peut changer, en droit.

Le Président expose que le Comité ne s'est prononcé sur aucun point de doctrine. Il n'a pas formellement approuvé notamment que, pour qu'il y ait crime de piraterie, il faut que le bâtiment se livrant à des actes de violence ou de déprédation ne puisse se prévaloir d'aucun pavillon. Il est évident que, s'il avait approuvé cette thèse, le point 2 n'aurait pas de raison d'être, mais tel n'est pas le cas. Il est nécessaire de conserver ce point, puisque la thèse qui le rend inutile ne sera pas forcément celle qui sera adoptée.

M. Fromageot fait observer que le droit au pavillon est régi par la législation intérieure du pays qui accorde ce droit ; c'est donc aussi à cette législation qu'il incombe de déterminer quand un navire perd le droit d'arborer le pavillon de ce même pays.

Le Président répond que le rapporteur n'a pas parlé de la perte du droit d'arborer le pavillon, mais de la perte de la protection que confère ce pavillon. La perte du droit à la protection d'un pavillon est prévue à la Convention relative à la répression de la traite des esclaves, d'où il découle qu'un bâtiment ne jouit plus de la protection de ce pavillon, s'il effectue un transport d'esclaves.

Il est décidé de laisser au rapporteur le soin de rédiger l'article 2 en prenant en considération les opinions formulées au cours de la présente discussion.

QUINZIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le mercredi 20 janvier 1926, à 15 h. 30.

Président : M. HAMMARSKJÖLD.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

50. **Piraterie : Rapport de M. Matsuda (C.P.D.I. 16)** (suite).

M. MATSUDA, rapporteur, poursuit la lecture de son projet de dispositions pour répression de la piraterie.

Le Dr LODER se demande s'il n'y a pas une certaine contradiction entre les dispositions des articles 3 et 4. L'article 3 dit qu'un navire de guerre et son équipage ne peuvent pas être traités comme des pirates et que, s'ils commettent des actes de déprédation ou de violence injustifiée, l'Etat dont ils ressortissent doit leur infliger des pénalités appropriées, etc. Cependant, l'article 4 prévoit certains cas où un navire de guerre ou un autre navire public peut perdre le caractère public et où les actes de violence commis par son équipage seraient des actes de piraterie. Dans ce cas, il y aurait piraterie au même titre que pour un bateau privé. Cela étant, pourquoi réserver un traitement spécial aux navires en question et ne pas traiter les uns et les autres de même manière ?

M. MATSUDA, rapporteur, répond que la contradiction, à son avis, n'est qu'apparente. Tant qu'un navire de guerre garde son caractère de navire de guerre, le gouvernement est responsable des déprédations commises par son équipage. C'est le cas prévu à l'article 3. A l'article 4, le rapporteur envisage le cas spécial où, dans certaines conditions, le navire de guerre ou autre navire public perd son caractère : il y a alors acte de piraterie proprement dit.

Le Dr LODER ne conçoit pas que l'Etat dont dépendent le commandant et l'équipage puisse donner l'ordre de commettre des actes de piraterie. En cas d'actes de piraterie, la règle prévue à l'article 3 pour les bateaux privés doit être la règle commune.

Le Dr RUNDSTEIN soulève la question de navires de guerre appartenant à des Etats non reconnus. Il prie M. Wickersham de donner son opinion sur le cas où de tels navires commettraient des actes de piraterie.

M. WICKERSHAM répond que, dans l'exemple auquel il est fait allusion, le gouvernement, reconnu ou non, est un gouvernement *de facto*. Il ne faut pas qu'un navire d'un tel gouvernement puisse être traité comme un pirate, s'il exerçait des déprédations en haute mer.

Le professeur DIENA, vice-président, croit que la question soulevée par le Dr Loder présente une certaine analogie avec celle qui s'est posée lors de la séance précédente à propos de l'article 2. Pour qu'il y ait piraterie, il faut que le navire en question n'ait pas le droit de porter un pavillon. D'autre part, on dit que, du fait que des actes de piraterie sont commis, le navire perd ce droit. Le projet ajoute que, seuls, les bateaux privés peuvent commettre des actes de piraterie. Si un navire de guerre, en commettant de tels actes, est considéré comme un bateau privé, on se retrouve dans les mêmes conditions. Il ne se pose donc qu'une question de rédaction.

Le PRÉSIDENT prie M. Matsuda de vouloir bien modifier sa rédaction de façon à donner satisfaction au Dr Loder. Le consentement du rapporteur est, en effet, nécessaire, car il a été admis, pour le projet en discussion de même que pour le rapport du Dr Guerrero, que les propositions formulées devaient être considérées comme étant l'œuvre du rapporteur lui-même.

Le professeur DIENA, appuyé par le PRÉSIDENT, propose de compléter la deuxième phrase de l'article 3 par les mots « ... à moins qu'il n'ait perdu son caractère public ».

Cette modification est approuvée par le rapporteur.

M. FROMAGEOT désire présenter une observation d'ordre général sur le premier chapitre du projet du rapporteur. Il semble résulter des vues qui ont été échangées que la notion de piraterie s'arrête au cas où il y a un gouvernement responsable, quand les actes répréhensibles sont commis par des individus pouvant se prévaloir de leur qualité de ressortissants et du pavillon qu'ils portent régulièrement. Le Comité estime-t-il que les conditions du monde, à l'heure actuelle, sont assez claires et précises pour que la notion de piraterie ainsi comprise puisse pratiquement donner lieu à des engagements internationaux entre toutes les Puissances ? Le Comité croit-il qu'il n'y a place pour aucun cas où la responsabilité que peut assumer un gouvernement du fait du pavillon porté par un navire est plus ou moins utilement efficace ? Si un gouvernement ne peut pas assumer une telle responsabilité d'une manière assez efficace, ne doit-on pas se demander si le moment est déjà venu de proposer des engagements ouverts à l'adhésion de tous les Etats ?

Le professeur DIENA, vice-président, considère que la question soulevée par M. Fromageot se rattache étroitement à celle qui a déjà été discutée, et non résolue, à l'occasion du

rapport du Dr Guerrero sur la responsabilité des Etats pour les actes commis par leurs fonctionnaires en dehors de leur compétence. L'équipage d'un navire de guerre peut être assimilé à des fonctionnaires. La question n'avait pas alors paru assez mûre pour être résolue, du moins pour le fond.

M. Fromageot répond que le cas n'est pas le même. En matière de piraterie, il s'agit de réglementer le droit, pour les Etats, de se faire justice à eux-mêmes en cas d'actes de piraterie commis en haute mer. La question est de savoir si, dans tous les pays, les conditions politiques, à l'heure actuelle, sont telles que l'on est sûr d'avoir toujours en face de soi un gouvernement pouvant répondre efficacement de son pavillon, et si une convention sur le sujet en discussion est réalisable.

Le Président ouvre la discussion sur la question soulevée par M. Fromageot, qui est, en somme, une question préalable.

M. Wickersham convient que, dans l'état actuel du monde, tous les Etats ne sont pas arrivés au même degré de développement moral, intellectuel, etc. La question est de savoir si l'on doit ajourner l'élaboration d'une réglementation internationale sur une notion acquise depuis des siècles, comme celle de piraterie, jusqu'à ce que toutes les nations soient parvenues à un degré de développement justifiant une telle procédure ; ou bien doit-on admettre que les gouvernements civilisés essaieront de s'entendre entre eux pour appliquer certaines dispositions et de les faire observer par tous ? A son avis, cette dernière solution lui paraît préférable, dans l'intérêt même de la civilisation.

M. Fromageot croit que, si le résultat des travaux actuels devait être l'élaboration d'une convention *fermée*, c'est-à-dire ouverte seulement à la signature de certains Etats, il est possible qu'une réglementation internationale de la piraterie soit réalisable. Mais tel n'est pas le but poursuivi d'une manière générale ; ce que l'on cherche à établir, ce sont des stipulations conventionnelles *ouvertes à tous*, avec des règles uniformes et obligatoires pour tous les pays, et pour l'observation desquelles chaque Etat peut compter sur tous les autres Etats.

M. Wickersham ne croit pas que le Comité doive limiter ses travaux aux sujets de droit international pouvant donner matière à des conventions ouvertes à tous. Il est admis que la notion de droit international s'applique aux Etats ayant acquis un certain degré de civilisation.

M. Fromageot fait remarquer que le droit international représente ce qui est juste entre toutes les nations, de même que le droit privé représente la justice entre les individus. Doit-on admettre qu'il s'agit d'établir un droit international limité à certaines nations ? Etant donné le mandat assigné au Comité, il semble difficile de fermer la porte à telle ou telle Puissance.

Le Président croit qu'il existe très peu de matières de droit international pour lesquelles ne pourrait pas être soulevée la question mentionnée par M. Fromageot. Sur quelle matière soumise à l'étude du Comité pourrait-on établir une convention de manière absolument ouverte ? Il semble que la question des richesses de la mer serait seule dans ce cas. Encore les Etats qui s'obligeraient à certaines dispositions à cet égard devraient-ils être sûrs d'une réciprocité effective de la part de tous les autres Etats. Il s'agit donc, en réalité, d'une question préalable très vaste et dont la solution pourrait faire apparaître toute la tâche qui a été confiée au Comité comme étant impossible, et par là peu digne de son temps et de ses efforts.

Le Dr Guerrero croit que si l'on devait attendre le moment où toutes les nations auront acquis le même degré de civilisation, on ne parviendrait jamais à établir aucune convention.

M. Fromageot précise que sa question portait exclusivement sur la matière de la piraterie.

Le professeur Diena, vice-président, remarque qu'il a toujours été admis que les règles du droit international, en principe, s'appliquaient seulement aux Etats faisant réellement partie de la communauté des nations. Les travaux actuels visent les Etats ayant adhéré à certaines règles qui ont pour base la coutume. Comme l'a dit le président, la question posée par M. Fromageot pourrait s'appliquer à toute matière de droit international. Quelle garantie a-t-on que les règles relatives aux immunités diplomatiques, par exemple, seront observées par un Etat peu civilisé ? Faut-il pour cela s'abstenir de réglementer aussi cette matière ? A l'égard des Etats dont le degré de civilisation n'est pas assez élevé, on prend des précautions spéciales : c'est le but des capitulations dans les Etats musulmans. Ces garanties nécessaires n'ont pas empêché le droit international de se développer.

Le Président, limitant la question préalable, soulevée par M. Fromageot, au cas concret du sujet en discussion, invite le Comité à décider s'il entend s'occuper de la piraterie et présenter sur cette matière une recommandation aux gouvernements.

Par 11 *voix contre* 1, *le Comité se prononce pour l'affirmative.*

Le Président rappelle que l'article 5 du projet du rapporteur a été examiné en même temps que l'article 1.

M. Matsuda, rapporteur, donne lecture de l'article 6 de son projet.

Le professeur Brierly croit comprendre cet article comme signifiant que, si la Puissance riveraine n'est pas en mesure de poursuivre le pirate dans ses eaux territoriales, un navire d'une autre Puissance peut s'en charger.

M. Matsuda, rapporteur, explique que le rapport n'examine en principe la question de la piraterie que pour les cas se produisant en haute mer. Le cas d'une poursuite continuée dans les eaux territoriales d'une autre Puissance, afin d'assurer la capture du pirate, n'est traité qu'à titre d'exception.

Le professeur Brierly estime que la formule employée dans le rapport offre de gros dangers. Il ne pourrait s'y rallier qu'après un examen plus approfondi.

Le professeur Diena, vice-président, se rallie à cette réserve, pour une considération d'ordre pratique. Quand le commandant du navire ayant commencé la poursuite en haute mer arrivera à la limite des eaux territoriales d'une autre Puissance, comment pourra-t-il savoir si les autorités de cette Puissance sont, ou non, en mesure de continuer la poursuite ? Normalement, le navire devra s'arrêter, en signalant tout au plus à ces autorités qu'il y a un pirate à pourchasser. Cette disposition, d'ailleurs défendable pour d'autres raisons, risque de prêter à une atteinte aux droits de la Puissance territoriale.

Le Président suggère au rapporteur de biffer les mots visés par M. Diena.

Le professeur Diena, vice-président, propose de compléter l'article par une disposition sur le droit de juridiction qui, dans les cas de piraterie en haute mer, appartient, selon la règle admise, au pays du bateau qui a capturé le pirate.

M. Wickersham explique qu'il est des circonstances où la poursuite jusque dans les eaux territoriales d'une autre Puissance est considérée comme légitime. Le point pourra, d'ailleurs, être examiné pendant les discussions sur la question des eaux territoriales. Les Puissances civilisées admettent comme une exception le cas d'une poursuite continuée sur leurs eaux territoriales dans l'ardeur de la chasse. Il conviendrait d'adopter un texte n'excluant pas cette possibilité.

Le professeur Diena, vice-président, propose de compléter ainsi l'article 6 :

« ...Tout navire de guerre a le droit de l'arrêter en pleine mer, de s'en rendre maître *et de le soumettre à sa juridiction*. Aucun navire, *en principe*, ne pourra, etc. »

Cette deuxième addition donnerait satisfaction à M. Wickersham.

Sur une remarque du président, le professeur Diena suppose le cas d'un navire italien arrivant avec sa prise dans un port chilien, par exemple. Ce n'est pas, selon lui, la juridiction chilienne qui serait compétente pour juger le pirate.

Le Dr Loder soulève la question d'une poursuite commencée en haute mer et continuée dans les eaux territoriales d'une autre Puissance.

M. Fromageot, tout en renouvelant les réserves qu'il a formulées, suggère la solution suivante : le navire qui a poursuivi un pirate en haute mer et qui entre dans des eaux territoriales étrangères ne devrait pas être obligé d'interrompre la poursuite ; mais comme la capture aura été faite dans des eaux soumises à la juridiction de cette Puissance, il remettra sa prise aux autorités de celle-ci. Il faudrait donc supprimer les mots : « Aucun navire ne pourra poursuivre et arrêter des pirates dans les eaux territoriales d'une Puissance étrangère. » L'essentiel est d'assurer la capture du pirate, qui ne doit pas pouvoir trouver abri en allant se réfugier, par exemple, à deux milles de la côte d'une Puissance autre que celle à laquelle appartient le navire qui le poursuit.

Le professeur Diena, vice-président, se demande si un gouvernement tolérerait que, dans les eaux territoriales du pays, des prises fussent effectuées par un navire étranger.

M. Fromageot explique que d'après sa suggestion, le pirate devrait être livré aux autorités locales. Si le pirate était capturé en haute mer, le commandant du croiseur se conformerait aux mesures que lui prescrit, pour un tel cas, son gouvernement aussi bien en ce qui concerne l'équipage pirate que le navire saisi.

Le professeur Diena, vice-président, persiste à penser qu'un pays ne tolérerait pas de prises effectuées sur ses eaux territoriales par un navire étranger. En matière de droit de prise, il estime que les mêmes règles s'appliquent en temps de paix et en temps de guerre.

M. Fromageot et M. Wickersham croient que les cas de prises de guerre et de piraterie sont différents.

Le Président rappelle qu'il s'agit, non pas de présenter des solutions, mais d'établir une liste de questions. Il est clair que, pour être aussi complète que possible, une convention sur la piraterie devrait contenir des solutions sur ces deux points :

1° Si et dans quelles conditions la poursuite d'un pirate peut se continuer dans les eaux territoriales d'une autre puissance ;

2° Quelle sera la juridiction compétente ?

M. Wickersham s'oppose au maintien des mots : « ...à moins que celle-ci ne soit pas en mesure de continuer efficacement la poursuite ».

Le Président fait observer que M. Fromageot a suggéré une solution beaucoup plus radicale : la poursuite pourrait être continuée sans autre condition que l'obligation de livrer le pirate aux autorités locales.

M. Fromageot précise qu'il s'agit d'une poursuite commencée en haute mer. Il serait excessif de dire que le croiseur peut entrer dans les eaux territoriales d'une autre Puissance pour y commencer une action de police qui ne lui appartient pas.

M. Wickersham approuve cette interprétation.

Le professeur Schücking donne lecture de l'article 10 de son projet de dispositions sur les eaux territoriales, en relation avec le sujet en discussion (C.P.D.I. 19, p. 31). Ces dispositions sont conformes à la règle rappelée par le professeur Diena ; il conviendrait cependant d'admettre une exception pour les cas de piraterie.

Le professeur Diena, vice-président, croit cette solution possible par voie de convention.

Sur une observation du Dr Loder, le Président constate que le rapporteur n'a prévu qu'une exception limitée au seul cas où l'Etat riverain n'est pas en état de continuer la poursuite. Sous réserve de la rédaction définitive, on pourrait, non pas biffer la phrase du projet, mais la modifier dans ce sens, étant entendu qu'il s'agit simplement d'une question à soumettre aux gouvernements : « ...à moins qu'il ne s'agisse de la continuation d'une poursuite commencée en haute mer ». Dans la dernière phrase, le rapporteur ajouterait que, en cas de capture du pirate dans les eaux territoriales d'une autre Puissance, le bateau capturé serait remis aux autorités locales pour être soumis à leur juridiction. Enfin, l'article mentionnerait la règle admise pour la juridiction dans le cas régulier de capture effectuée en haute mer.

Le professeur Diena, vice-président, explique que si un navire japonais arrête pour piraterie un bateau, précédemment bateau de commerce battant pavillon britannique, le navire japonais a le droit de le conduire dans un port japonais, où il est soumis à la juridiction du Japon sans que l'Angleterre puisse intervenir. C'est le cas le plus simple.

M. Matsuda, rapporteur, croit son projet conforme aux règles admises selon bien des auteurs. Tout en prévoyant une exception à la règle générale, qui s'applique à la poursuite en haute mer, il a voulu délimiter les conditions dans lesquelles le navire, lorsqu'il n'a pu arrêter le pirate en mer libre, pourrait continuer la poursuite dans les eaux territoriales ; s'il s'y trouve un navire de guerre de la Puissance riveraine, le navire étranger doit lui laisser le soin de continuer la poursuite.

Le Président rappelle qu'il s'agit simplement d'attirer l'attention des gouvernements sur un certain aspect du problème de la piraterie. Il prie le rapporteur de vouloir bien tenir compte, dans sa rédaction définitive, de l'insistance du Comité en général en faveur d'une formule plus large de l'exception et de faire allusion à la question de la juridiction.

Au sujet de l'article 7, le professeur Schücking soulève la question de savoir quel est le tribunal compétent. Selon certains auteurs de droit international, le pirate doit être jugé par la justice ordinaire du pays auquel appartient le navire qui a effectué la prise.

Le professeur Diena, vice-président, constate que c'est l'opinion généralement admise.

M. Wickersham objecte que le pirate peut être jugé par tout autre tribunal, la piraterie étant un crime contre toutes les nations. Si un navire italien capture un pirate dans le Pacifique, loin de tout port appartenant à son pays, il peut conduire le pirate dans un port chilien, par exemple. Il semble que la justice de ce port serait compétente pour juger le pirate.

M. Fromageot rappelle que le pirate peut être jugé en mer par tel Cour martiale ou conseil de guerre du bâtiment qui l'a capturé. Les bâtiments de guerre français ont, en ce qui les concerne, à appliquer la loi de 1825 sur la piraterie et les règlements sur la matière.

Le professeur Diena, vice-président, demande quel est le bénéficiaire de la prise.

M. Wickersham fait observer que le Comité n'a parlé que du jugement du pirate, non de la question de la prise.

A propos des mots : « Si les soupçons sont confirmés par la visite du navire arrêté », M. Fromageot pense que le rapporteur sera d'avis qu'il ne s'agit pas de la *visite* proprement dite, de la *fouille* du bateau soupçonné de piraterie, mais de la vérification de son pavillon, opération qui est déjà d'une certaine gravité et qui consiste uniquement dans la vérification des papiers de bord. S'ils ne sont pas en règle, le commandant du navire de guerre prend les mesures qu'il juge nécessaires.

Le Président observe que, du seul fait que les papiers de bord ne sont pas en règle, ou même qu'ils font complètement défaut, il ne s'ensuit pas nécessairement que le bateau soupçonné a commis des actes de piraterie. Il faut non seulement vérifier les papiers, mais s'assurer que les soupçons sont confirmés par des traces ou signes d'actes de piraterie. Au stade actuel des travaux du Comité, il est préférable de ne faire aucune allusion à la visite et de supprimer les mots « par la visite du navire arrêté ».

M. Wickersham craint que la formule employée à l'article 7 (« si les soupçons de piraterie sont confirmés, le navire de guerre doit le conduire dans un port pour être jugé par un tribunal compétent ») ne puisse pas être interprétée avec la rigueur éventuellement nécessaire. Il s'agit du cas simple où un bateau donnant lieu à des soupçons est arrêté par un navire de guerre. Si la visite confirme indiscutablement les soupçons, le pirate peut être immédiatement traité comme tel. D'après le projet actuel, la seule conséquence de la constatation formelle

d'actes de piraterie serait que le pirate fût mené dans un port pour y être jugé. Or, il peut être aussi bien jugé en pleine mer par les officiers du navire de guerre, et subir sur place la sentence rendue.

M. MATSUDA, rapporteur, déclare qu'il modifiera le texte de son projet dans le sens des observations de M. Fromageot et de M. Wickersham.

Le PRÉSIDENT croit utile, à propos du contrôle des soupçons de piraterie, de donner lecture des dispositions prévues aux articles XLII et suivants de l'Acte général de Bruxelles (2 juillet 1890) sur la traite des esclaves en Afrique. Toutefois, il ne semble pas nécessaire, en ce moment, de poser la question d'une façon détaillée. Il suffit de supprimer le membre de phrase relatif à la visite.

Au sujet de l'article 8, le professeur DIENA, vice-président, croit préférable de mentionner le pays ayant droit de juridiction, plutôt que le pays où le bateau a été conduit. C'est au pays ayant droit de juridiction qu'il appartient de déterminer quelles seront les suites à donner à la capture.

Le Dr GUERRERO demande quel sera le cas si le pirate est capturé et jugé en haute mer.

Le professeur DIENA, vice-président, répond que la solution est toujours la même : la loi appliquée est celle du navire ayant effectué la prise.

A propos de l'article 9, le professeur Diena propose de supprimer la mention relative à la course.

Le Dr LODER est d'avis de supprimer entièrement l'article 9.

Le professeur SCHÜCKING constate que l'article 9 présente un rapport avec les problèmes discutés lors de la précédente séance. En raisonnant *a contrario*, il en résulterait que doivent être considérés comme des pirates des insurgés qui parcourent les mers pour s'emparer de biens appartenant aux sujets et aux citoyens d'un tiers Etat.

Le professeur BRIERLY croit qu'il peut être utile, dans un ouvrage traitant de la piraterie, de prévoir des cas où l'on doit faire exclusion de la notion de piraterie. Le texte actuel constitue un avant-projet de convention commençant par une définition de la piraterie ; il est inutile d'ajouter à la fin une définition de ce qui n'est pas piraterie.

La motion du Dr Loder est approuvée par le rapporteur.

Le professeur DIENA, vice-président, se demande s'il n'aurait pas été utile de conserver une partie de l'article 9. Lorsque le Comité a approuvé l'article 1, y compris les mots « sans y être autorisé, etc. », on ne pensait pas alors à la suppression de l'article 9.

Le PRÉSIDENT rappelle que la question a été discutée à l'occasion de l'article 5. Ou bien les dispositions insérées à l'article 9 rentrent dans la définition, et leur place est à l'article 1, ou bien elles y sont étrangères, et il n'y a pas lieu de les maintenir. D'ailleurs, le Comité a décidé de signaler que les propositions du rapporteur constituaient simplement une base utile pour les études ultérieures, sans s'engager pour ou contre les solutions précises indiquées par lui.

51. **Privilèges et immunités diplomatiques : Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I. 33)** (suite).

Le PRÉSIDENT déclare que le Comité devra se prononcer sur la date à laquelle il compte être en possession des réponses des gouvernements.

A propos de l'article 2 du chapitre I (« Immunités de juridiction civile, avec toutes les réserves et exceptions compatibles avec l'objet de l'immunité ou dictées par des considérations prépondérantes »), le professeur DIENA, vice-président, estime que l'expression « considérations prépondérantes » n'a pas assez de précision juridique, étant donné surtout que l'on parle de la juridiction civile.

Après discussion, *la fin de cet alinéa est supprimée.*

Le professeur DIENA, vice-président, demande quelques éclaircissements à propos de l'article 4, ainsi conçu :

« Immunités :

« *a*) En ce qui concerne les diverses catégories d'impôts et les diverses catégories de revenus ou de biens imposables ;

« *b*) Au point de vue des juridictions fiscales de diverses catégories. »

Le PRÉSIDENT rappelle le cas cité antérieurement par le professeur Brierly. Selon la juridiction anglaise, un ambassadeur en Angleterre, sans avoir à payer l'impôt sur le revenu relativement à ses émoluments, pourrait, à défaut de stipulation contraire, avoir à payer l'impôt sur les dividendes qu'il recevrait d'une société anglaise.

Le professeur DIENA, vice-président, fait observer qu'il y a certains impôts auxquels les agents diplomatiques eux-mêmes sont assujettis.

Sur une remarque du PRÉSIDENT, le professeur DIENA ajoute qu'il y aurait, en effet, utilité à distinguer entre les différents aspects de la question, mais on risque de faire une énumération incomplète.

M. FROMAGEOT constate que le texte ne mentionne pas la question de la douane ; or, à cet égard il y a la question des droits et aussi celle de la visite douanière.

M. MATSUDA précise que l'immunité ne peut s'appliquer qu'aux objets destinés à l'usage personnel des agents diplomatiques. C'est ce critère qui permet de déterminer les cas où il y a abus.

Le Dr SUAREZ expose que, dans son pays, les droits de douane rentrent dans la catégorie des impôts.

Sur une remarque du Dr MASTNY, le professeur DIENA, vice-président, déclare que les droits d'octroi peuvent être assimilés, jusqu'à un certain point, aux droits de douane ; il n'est pas utile de trop préciser.

M. WICKERSHAM demande si l'alinéa *b*) disparaît.

Le PRÉSIDENT explique qu'il convient de distinguer la juridiction fiscale de la juridiction civile ou pénale, au moins pour certains pays.

M. FROMAGEOT constate que, l'article 3 traitant de la juridiction criminelle, il serait plus clair de grouper dans l'article 2 les questions de la juridiction civile et celles de la juridiction administrative ou fiscale.

Le professeur DIENA, vice-président, croit qu'il faudrait alors aussi parler de la juridiction commerciale.

Le Dr MASTNY appuie cette observation. Il se produit de fréquentes controverses en cette matière.

M. FROMAGEOT fait remarquer que, pour être complète, la liste devrait alors mentionner la juridiction maritime, etc.

L'article 2 est complété par les mots « administrative ou fiscale ».

L'article 4 est ainsi modifié :

« Immunités en matière fiscale, y compris la douane. »

Sur une observation du Dr MASTNY, le PRÉSIDENT déclare que le Secrétariat veillera à la concordance exacte entre les textes anglais et français du projet.

A la suite d'une observation du professeur BRIERLY sur la note 2, le mot « éventuellement » est traduit en anglais par l'expression « in the affirmative ».

Le Dr GUERRERO demande quelques éclaircissements au sujet de la note 3.

Le Dr RUNDSTEIN explique qu'il s'agit de savoir si les diplomates sont tenus de payer les primes de l'assurance obligatoire à laquelle peuvent être assujettis leurs employés. La question est très discutée en doctrine et en pratique.

M. WICKERSHAM expose que, dans certains Etats de son pays, la loi exige que, à partir d'un certain chiffre d'employés et dans le cas de certains travaux, l'employeur prenne en leur nom une assurance contre les accidents. Il s'agit de savoir si le même cas peut se présenter pour des agents diplomatiques.

Le PRÉSIDENT croit qu'il serait bon de profiter de ce questionnaire pour « moderniser » la matière des immunités diplomatiques, en tenant compte des adjonctions apportées à l'ancienne fiscalité.

M. FROMAGEOT propose de formuler la note 3 dans ce sens :

« En matière d'immunités, il serait utile d'examiner si, et dans quelle mesure, ces immunités impliquent la non-sujétion à la législation sociale, surtout à celle relative à l'assurance des employés. »

Cette suggestion est approuvée.

Le professeur DIENA, vice-président, demande des éclaircissements au sujet de la note 4 ainsi conçue :

« Pour toutes les rubriques ci-dessus, il y aurait lieu d'examiner les exceptions généralement admises en matière de privilèges et immunités diplomatiques, ainsi que celles qui pourraient être ultérieurement proposées, notamment en ce qui concerne l'immunité de juridiction. »

Le PRÉSIDENT rappelle qu'au cours de la discussion, divers membres, en particulier le professeur Diena, avaient fait ressortir l'utilité de restreindre l'étendue des privilèges et immunités existants.

Le professeur BRIERLY croit cette note inutile ; si une conférence générale se réunit, il lui appartiendra d'examiner le *jus condendum*, aussi bien que le *jus conditum*.

La note 4 est supprimée.

La note suivante est adoptée avec des modifications de forme.

SEIZIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le jeudi 21 janvier 1926, à 10 h. 50.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

52. **Privilèges et immunités diplomatiques : Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I. 33)** (suite).

Le Comité examine le projet de questionnaire. (C. P. D. I. 33.)

Le professeur Diena, vice-président, attire l'attention sur le chapitre B.

« Dans quel sens et dans quelle mesure des personnes autres que celles visées à la Section A ci-dessus peuvent-elles jouir des privilèges et immunités diplomatiques? »

Il signale l'importance toute particulière de cette question. Sur la proposition de sir Cecil Hurst, l'Institut de droit international a estimé qu'il convenait d'en faire l'objet d'une étude particulière. Un comité spécial, réuni à Bruxelles, a considéré que les prérogatives qu'il convenait d'accorder en l'occurrence n'étaient pas nécessairement identiques à celles dont bénéficiaient les personnes visées à la section A et qu'il existait entre les deux catégories certaines différences essentielles. Il propose donc que le Comité se contente de signaler à la partie III de son rapport la nécessité de procéder à une étude spéciale de cette question.

Le Président reconnaît qu'il n'y a pas identité de situation, mais il existe tout au moins de très grandes analogies. Il estime qu'on perdrait du temps en procédant à une étude séparée de cette question. Du reste, il rappelle qu'on a insisté sur l'importance qu'il y avait à régler en particulier la situation des juges et du personnel de la Cour permanente de Justice internationale. A son avis, cette question fait partie de la matière, au même titre que les autres, et doit être réglée en même temps.

M. Wickersham estime également qu'il faut conserver, dans la liste qu'on soumet aux gouvernements, cette question qui revêt de jour en jour une importance croissante. Les gouvernements l'étudieront de la façon qui leur semblera appropriée et seront libres, par exemple, de la confier à une commission spéciale ; mais le Comité d'experts mériterait de sérieuses critiques, s'il la passait sous silence.

La professeur Brierly appuie cette opinion, d'autant plus que le Comité est chargé de présenter aux gouvernements des questions dignes de retenir leur attention. Celle-ci entre dans cette catégorie et ne soulève nullement la nécessité d'un traitement particulier.

M. Fromageot est du même avis que MM. Wickersham et Brierly. Il a été surpris de constater que, dans son rapport, le professeur Diena, après avoir proposé de réserver une étude particulière à cette question, s'abstenait de l'examiner. Du reste, aucune confusion n'est possible et la note qui termine la recommandation indique nettement qu'on ne doit pas établir forcément d'identité absolue avec les privilèges réservés aux cadres ordinaires de la diplomatie.

Le professeur Diena, vice-président, n'insiste pas. Cependant, si les gouvernements s'occupent de cette question, ils remarqueront que le Comité s'est borné à la signaler, alors qu'il a abordé l'étude des autres questions.

Le Dr Guerrero fait observer que les représentants des gouvernements auprès de l'Assemblée sont munis de pleins pouvoirs. En outre, il existe un certain nombre d'Etats qui ont une représentation permanente auprès de la Société des Nations. Leurs représentants sont accrédités au moyen d'une lettre de Cabinet adressée par le ministre des Affaires étrangères au Secrétaire général. Les alinéas *a*) et *c*) semblent donc faire double emploi.

Le Président répond qu'en admettant même que l'article 7 du Pacte doive être interprété très largement, on ne saurait penser que ses rédacteurs aient eu en vue à la fois les membres de l'Assemblée, ceux du Conseil, le personnel du Secrétariat, de la Cour permanente de Justice internationale et du Bureau international du Travail et, en outre, les ambassades et légations auprès de la Société des Nations. C'est pourquoi il est enclin à penser que les alinéas *b*) et *c*) ne font pas double emploi avec l'alinéa *a*). Cependant, même dans ce cas, les personnes énumérées aux alinéas *b*) et *c*) devraient être envisagées séparément dans l'étude qu'on se propose, car il est possible qu'une ambassade ait besoin d'autres privilèges que ceux qui sont concédés à une représentation temporaire à l'Assemblée et au Conseil.

M. Fromageot propose un amendement, qui est approuvé.

Le Dr van Hamel, en réponse à M. Wickersham, déclare que les fonctionnaires qui sont à la tête des légations signalées par M. Guerrero se trouvent jusqu'ici dans la même situation que les représentants à l'Assemblée et au Conseil ; le Gouvernement suisse leur accorde les mêmes immunités diplomatiques. Il serait heureux que la rédaction du Comité ne soulevât point l'idée d'une distinction.

Le Président propose une modification de texte destinée à donner satisfaction à cette demande, tout en laissant la question ouverte.

La liste est adoptée définitivement avec certains amendements.

Le Président présente les félicitations du Comité au rapporteur.

Le professeur Diena, vice-président, le remercie de ses éloges. Il regrette que le Comité n'ait pas abordé l'examen de la partie du rapport qui portait sur des questions nouvelles et qui nécessitait une étude particulière, et se soit contenté de la signaler aux gouvernements.

53. **Procédure des conférences internationales. — Conclusion et rédaction des traités : Rapport du Dr Mastny (C.P.D.I. 32).**

Le Dr Mastny, rapporteur, fait observer que le terme « procédure » peut être envisagé dans un sens large ou dans un sens restreint ; cette deuxième acception ne désigne que le règlement intérieur des conférences.

Quant à la « conclusion des traités », ce terme supporte également une interprétation large et une interprétation restreinte.

Le rapporteur a essayé de traiter ces diverses interprétations. Il a également préparé un questionnaire assez volumineux, qu'il regrette ne pas pouvoir présenter immédiatement ; d'une part, il s'est trouvé immobilisé pendant quelques mois par une maladie ; en outre, la rédaction finale de ce questionnaire dépendra du choix que fera le Comité entre les diverses méthodes signalées dans le rapport.

Le Président fait donner lecture du rapport.

En ce qui concerne les deux catégories de règles signalées comme régissant ordinairement la procédure des conférences internationales, M. Mastny déclare que la première catégorie ne comprend que de simples dispositions de forme, basées sur un usage, auquel chaque conférence pourra établir d'avance des exceptions. C'est ainsi que les conférences internationales sont présidées par le ministre des Affaires étrangères du pays où elles se tiennent ; c'est un usage purement facultatif.

Quant à la deuxième catégorie, elle comprend certaines règles, qui ne sont que l'application de certains principes du droit coutumier.

M. Fromageot suppose que, sur vingt Etats réunis à une conférence, cinq d'entre eux tombent d'accord sur une convention. Peuvent-ils présenter cette convention comme un acte de la conférence ?

Le Dr Mastny répond qu'ils sont libres de conclure des conventions bilatérales, mais en dehors de la conférence.

Le Président fait observer que le rapport invite à choisir entre trois solutions, pour déterminer la base sur laquelle la réglementation pourrait être établie. Or, si l'on n'établit pas un modèle de règlement uniforme pour les conférences, chaque conférence se verra forcée d'établir en détail son propre règlement. Ce n'est pas ce que le Comité avait envisagé à la dernière session, car il avait cru à la possibilité d'établir un règlement subsidiaire susceptible de servir dans le plus grand nombre de cas.

Le Dr Mastny est arrivé à la conclusion que la réglementation envisagée en premier lieu (réglementation de procédure, qui ne contiendrait que des règles communes à tous les types de conférence) est celle dont l'élaboration présenterait les plus grandes facilités pratiques, alors que la réglementation envisagée en troisième lieu (adoption conventionnelle de certains principes généraux, sans distinction de la nature spéciale des conférences), bien que préférable, se heurterait à de sérieux obstacles politiques. Il estime donc que l'œuvre de codification devra se limiter à la réglementation indiquée au No 1, malgré son peu d'utilité pratique.

Le Comité décide de poursuivre l'examen du rapport à la prochaine séance.

DIX-SEPTIÈME SÉANCE.

Tenue à Genève, le jeudi 21 janvier, à 16 heures.

Président : M. Hammarskjöld

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

54. **Projet de statut de l'Institut international de droit privé de Rome.**

Le Président présente un rapport oral sur les travaux du Sous-Comité chargé de préparer l'avis que doit émettre le Comité sur l'Institut de Rome.

Dans sa première séance, le Sous-Comité, en étudiant le projet remis par le Secrétaire général, avait cru devoir présenter certaines observations. La veille et ce jour même, le Sous-

Comité a pu prendre connaissance des observations de la Commission de coopération intellectuelle sur le projet de statut qui lui avait été soumis en même temps qu'au Comité d'experts. Le Sous-Comité a constaté avec une grande satisfaction que ses observations précédentes coïncidaient presque entièrement avec celles de la Commission de coopération intellectuelle.

D'autre part, le Comité économique de la Société des Nations avait émis l'opinion qu'il serait désirable que la disposition prévue dans le projet de l'Institut de Rome sur les langues officiellement admises, qui seraient au nombre de cinq, ne s'appliquât pas aux conférences internationales mentionnées à l'article 10, et que la règle devrait être la même que celle qui est en vigueur dans les conférences tenues sous les auspices de la Société.

En conséquence, le Sous-Comité propose au Comité d'experts d'émettre l'avis suivant :

1° Le Comité se rallie aux observations de la Commission de coopération intellectuelle, relatives au projet de statut de l'Institut de Rome.

2° Le Comité d'experts se rallie à l'opinion émise par le Comité économique de la Société des Nations quant aux langues officielles à admettre dans les conférences.

Sur l'invitation du président, le professeur Diena, vice-président, donne lecture du texte du projet de statut avec les amendements proposés par la Commission de coopération intellectuelle.

Sur la motion de M. Wickersham, *les propositions du Sous-Comité sont approuvées.*

55. **Procédure des conférences internationales : Rapport du Dr Mastny (C.P.D.I. 32)** (suite).

Le Comité examine la liste des sujets à discuter relatifs à la procédure des conférences internationales.

Au sujet de la rubrique « A. *Organisation* », le professeur Schücking déclare qu'à son avis, il est impossible de recommander une convention fixant des présomptions et des conditions pour la qualité de membre d'une conférence internationale. La réglementation de ce problème suppose que l'on sait à quelles personnes doit être attribuée la qualité de sujets de droit en droit international. On se heurte là immédiatement à de très grandes difficultés. Les Etats sont-ils seuls à pouvoir avoir la qualité de membres de conférences internationales ? On pourrait supposer que le Pape fût représenté à une conférence internationale. Comment appliquer les règles en question à la Société des Nations ? Elle n'est ni un Etat, ni un Etat composé, ni un super-Etat ; mais, selon la doctrine dominante, elle est certainement un sujet de droit international qui, en cette qualité, négocie avec des Etats qui ne font pas partie de la Société. Que faut-il penser de la situation de la Croix-Rouge internationale et d'autres associations privées dans des conférences internationales ? L'Organisation du Travail a créé un type de conférences comprenant des représentants d'Etat et des représentants d'associations privées. On peut, toutefois, laisser de côté ces diverses difficultés. Dans quelle extension les Etats dépendant d'autres Etats peuvent-ils être admis à des conférences ? Les difficultés principales surgissent au sujet des Dominions de l'Empire Britannique. Au sein de la Société des Nations, ils jouissent, sans doute, de l'égalité la plus parfaite avec les autres Membres, mais, en dehors de la Société, ils ne prétendent pas avoir la même situation que la mère-patrie. Toutes ces questions soulèvent des problèmes de haute politique. Ce ne serait pas une idée heureuse ni propice au progrès que de fixer par voie de convention l'évolution présente de fait et de droit. Les mêmes doutes surgissent en ce qui concerne la question de savoir qui a le droit d'être représenté à des conférences internationales. C'est plutôt un problème d'ordre politique que d'ordre juridique. En règle générale, on invitera les Etats intéressés. Mais si une convention générale ne prescrit pas le droit d'admission pour des tiers Etats, on aboutira, non pas à des conférences officielles, mais à la procédure de la diplomatie secrète.

Le Dr Mastny, rapporteur, expose qu'il est arrivé aux mêmes conclusions que le professeur Schücking. Dans son rapport, il a tenu à entrer dans le détail des matières à prendre en considération en cas d'essai de codification, mais le fait qu'il a inséré certaines questions sous la rubrique A ne signifie pas que, personnellement, il soit d'avis qu'il est possible de codifier ces matières. Peut-être le Comité désirera-t-il aborder de suite la discussion de cette question délicate. Toutefois, il lui semblerait préférable, avant que le Comité ne discutât les détails de la liste présentée, de lui donner lecture des annotations qu'il a rédigées sur les solutions éventuelles à apporter aux points de détail.

Lecture est donnée de la liste des sujets figurant sous la rubrique « A. *Organisation ;* B. *Procédure préparatoire ;* C. *Procédure de la Conférence (règlement intérieur)* ».

Le Président ouvre la discussion générale sur cette liste.

Le professeur Schücking croit que ce serait réaliser un grand progrès que d'admettre, à propos de l'article « discussion », une règle expresse suivant laquelle, dans toutes les conférences internationales, une discussion orale doit avoir lieu, tout au moins si l'une des parties le propose. La discussion orale a été exclue de la Conférence de la Paix de Versailles.

Le Président fait observer qu'il s'agit ici de conférences d'une autre espèce, c'est-à-dire de conférences internationales en général. Cependant, si le rapporteur n'y voit pas d'inconvénient, après avoir parcouru la liste actuelle des matières, il serait peut-être utile d'examiner si la question proposée peut figurer utilement dans la liste des matières à recommander en vue d'une réglementation internationale. Le professeur Schücking a, d'ailleurs, déclaré lui-même qu'il doutait de la possibilité d'une réglementation internationale sur le point de savoir

si tel Etat ou tel autre sujet de droit international pouvait être membre d'une conférence internationale. Ce serait peut-être une question à déterminer selon les cas. Il faut tout d'abord décider si les qualités nécessaires pour être membre d'une conférence internationale font une matière à recommander utilement comme sujet de convention.

Le Dr Mastny, rapporteur, examine un à un les sujets figurant dans sa liste et présente des observations sur certains d'entre eux.

Définition des conférences internationales.

Certaines définitions admises sont trop larges, d'autres trop étroites ; mais le point est sans importance juridique pour la codification.

Classification des conférences internationales.

La théorie n'a pas abouti à une classification, en raison de la diversité des buts des conférences. Le rapporteur a pris pour base une certaine classification, uniquement en vue de la codification elle-même.

A. *Organisation.*

Qualité pour être membre :
Etat indépendant ;
Etat composé ;
Régime de dépendance et autres formations.
Droit à être représenté :
Etat intéressé ;
Admission de tierces Puissances.
Droit des membres participants.

Le rapporteur a déjà déclaré qu'il était arrivé aux mêmes conclusions que le professeur Schucking ; bien qu'on puisse admettre la possibilité d'une certaine codification en la matière, celle-ci comporte bien des éléments politiques qui ne se prêtent pas à codification.

Après discussion, le Président croit qu'il n'y a pas lieu de maintenir les rubriques suivantes :

Qualité pour être membre ;
Droit à être représenté ;
Droit des membres participants.

Le Dr Suarez se demande s'il ne faut pas maintenir la question des « Etats indépendants ».

Le Président fait observer qu'elle est d'ordre politique et ne peut être résolue d'une façon générale.

Système de représentation.

Le Président croit que, sous ce titre, on peut concevoir une réglementation internationale qui serait, bien entendu, facultative.

Le Dr Mastny, rapporteur, explique qu'un pays peut être représenté par le chef d'Etat par le ministre des Affaires étrangères, par un autre délégué, etc.

M. Wickersham estime que ces arrangements concernent les gouvernements eux-mêmes.

M. Fromageot est de cet avis. Toutefois, il est utile d'envisager les différentes formes sous lesquelles un Etat peut se faire représenter. La liste établie par le Dr Mastny constitue un excellent répertoire qui rendra de grands services aux gouvernements, grâce à l'énumération qui y est faite de toutes les catégories de membres de délégation.

Le Président fait observer que la représentation à une conférence internationale exige un mandat *ad hoc* : le fait, pour un ambassadeur, de résider dans le pays où se tient la conférence ne suffit pas à lui donner la qualité de plénipotentiaire à cette conférence.

Le Dr Suarez remarque que cette question rentre dans la rubrique « C. *Procédure de la conférence* ».

Le Dr Mastny, rapporteur, ajoute qu'il l'a traitée dans ses annotations.

Le Président croit que l'on peut retenir, au moins provisoirement, la question du « *Système de représentation* ».

Le Dr Mastny, rapporteur, attire l'attention du Comité sur la seconde partie de la rubrique *a*). Une réglementation sur ce point, à son avis, aurait un certain caractère obligatoire, car dès que l'on commence à s'occuper des questions de compétence de certains délégués, par exemple, et si le Comité exprime un avis sur la codification en ce domaine, il commence par là même à *créer* en matière de droit international positif. Il serait d'ailleurs utile et il ne serait pas impossible d'arriver à une réglementaiion en cette matière.

Le Président croit très utile, pour éviter les causes de discussion, de déterminer d'avance les attributions des divers membres d'une délégation à une conférence internationale, de façon que toutes les délégations sachent ce qui, dans l'une quelconque d'entre elles, est du ressort du premier délégué, ou du délégué adjoint, ou des experts techniques, etc. Si l'on fixe des règles à ce sujet, chaque Etat peut déterminer en toute connaissance de cause quel caractère il veut donner à tel de ses représentants.

Le Dr Mastny, rapporteur, résume ses annotations sur ce point. Le droit de signer les actes de la Conférence et de faire des déclarations comportant un engagement, ou de prendre des décisions, n'appartient *ipso jure* qu'aux plénipotentiaires. Pour les autres catégories, il faudrait examiner s'ils ont qualité pour participer activement aux négociations et, éventuellement, à la conclusion des traités auxquels ceux-ci aboutissent. Le droit de négocier, qu'il faut distinguer du droit de traiter, n'appartient qu'aux catégories des délégués, plénipotentiaires, adjoints ou suppléants. Les secrétaires servent d'intermédiaire dans les relations avec le Bureau de la Conférence et les délégations étrangères. Les experts ne prennent part aux négociations que sur l'invitation expresse et relativement à l'objet qu'ils sont chargés de traiter. Il n'est naturellement pas question des conférences d'experts.

Le Président apprécie l'intérêt des remarques du rapporteur relatives aux négociations et à la conclusion des traités. En ce qui concerne les conférences, il faudrait déterminer quelles sont les personnes ayant le droit de parler en séance plénière ou d'émettre un vote. Il est évident que le premier délégué possède tous les droits et que les secrétaires ne peuvent prendre la parole en séance plénière ni voter. Mais la question est moins claire pour les délégués adjoints ou les experts techniques. Peuvent-ils, sauf disposition expresse du règlement ou agrément de la conférence, prendre la parole ou voter en l'absence de leur supérieur ? La question devrait être résolue d'avance, de façon qu'un gouvernement sache quelle compétence il attribue à ses représentants en leur donnant telle ou telle qualité. On arrivera ainsi à une certaine uniformité dans la classification des membres des différentes délégations. Les inconvénients de ce défaut d'uniformité ont apparu aux Conférences de La Haye.

M. Fromageot se rallie entièrement aux remarques du président. Il y aurait intérêt, soit sous forme de recommandation, soit sous forme de conseils ou de suggestions aux Etats, à attirer leur attention sur la signification des différents termes mentionnés dans la liste du rapporteur. Surtout au début des conférences, il se produit des flottements, des pertes de temps et des discussions regrettables à cause de l'incertitude régnant à cet égard.

Le Président ajoute qu'il a lui-même éprouvé parfois un certain embarras lorsqu'il s'agissait de savoir, en certaines occasions, s'il pouvait se faire représenter par un délégué technique, en l'absence de son collègue plénipotentiaire.

Le Dr Mastny, rapporteur, expose qu'au point de vue général, c'est le mandant qui limite le pouvoir de son mandataire.

Le Président est de cet avis, mais cette liberté ne serait nullement entravée si le mandant était tenu de préciser par la dénomination même les rôles des délégués, des adjoints, des techniciens, etc.

M. Fromageot rappelle que, dans certaines conférences, plusieurs membres d'une délégation avaient le même titre, tout en étant munis de pouvoirs différents.

Le Dr Mastny, rapporteur, donne lecture des annotations qu'il a rédigées à ce sujet. Comme le président, il estime que l'on pourrait se contenter de formuler une recommandation à l'adresse des gouvernements, afin qu'ils s'efforcent de préciser les qualités et compétences de certains types de membres des délégations.

Le Président croit qu'il faudrait adopter une terminologie commune, pour que tous sachent d'avance ce que signifient les titres attribués aux divers membres des délégations. Les gouvernements garderont toute faculté d'attribuer tels pouvoirs qu'ils désireront à leurs représentants ; il leur suffira de choisir la dénomination appropriée.

Le Dr Mastny, rapporteur, expose qu'en pratique, il suffit d'établir la distinction entre les pleins pouvoirs et les autorisations spéciales données aux adjoints.

Le Président rappelle que, selon certains précédents, à La Haye, par exemple, les délégués techniques peuvent faire partie de commissions.

M. Fromageot déclare qu'en effet, à la Conférence de 1907, où il était expert technique, il a fait partie de sous-commissions et de commissions et a même été rapporteur.

Le Dr Guerrero précise que c'est là une pratique courante. Les experts techniques, sans avoir les pleins pouvoirs, assistent aux commissions, entre lesquelles ils sont répartis par leur chef de délégation. Ils ont le droit de discuter et de voter en commission, mais le droit de vote en séance plénière appartient au plénipotentiaire.

Le Dr Mastny, rapporteur, rappelle que le règlement intérieur de l'Assemblée de la Société des Nations a, jusqu'à un certain point, délimité les pouvoirs de certains types de représentants (voir notamment les articles 5 et 6). On peut donc constater une tendance à formuler certains principes, et il serait utile de codifier les questions de compétence de certains types de représentants.

Le Dr Loder suggère que la recommandation aux gouvernements soit accompagnée des annotations préparées par le rapporteur.

Le Dr Mastny, rapporteur, accepte cette suggestion. Il conviendra seulement d'attendre qu'il ait rédigé définitivement ses annotations, conformément aux résultats de la présente discussion. Il serait inutile de conserver les annotations relatives aux sujets écartés.

A propos de la question des privilèges et immunités diplomatiques, M. Fromageot suggère de conserver cette rubrique et d'ajouter, en regard, un renvoi au rapport spécial du professeur Diena, de façon à montrer qu'il n'y a pas eu là une lacune dans les études du Comité.

Cette suggestion est approuvée.

Le Dr Guerrero demande si le Comité discutera les annotations du rapporteur.

Au cours d'un échange de vues qui se produit à ce propos, le Président émet l'opinion que si le Comité n'a pas le loisir d'examiner en détail les annotations du rapporteur, elles pourront être communiquées aux gouvernements à titre d'information ; mais, pour ne pas les induire en erreur, il sera indiqué, dans les termes appropriés, qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une étude du Comité.

Le professeur Brierly croit que, par égard pour les gouvernements, il serait préférable d'adopter une autre procédure. Les matériaux préparés par le rapporteur sur cette question sont très précieux. Peut-être serait-il mieux d'ajourner, au besoin à la prochaine session, la décision du Comité.

Le Président rappelle que les propositions du Dr Guerrero sur la responsabilité des Etats n'avaient été ni approuvées ni rejetées ; le Comité les avait considérées comme des questions que les gouvernements pourraient utilement étudier. On pourrait procéder de la même manière dans le cas présent. Le débat actuel est d'ailleurs prématuré ; mieux vaut attendre la distribution, à tous les membres du Comité, des annotations du rapporteur pour se prononcer définitivement.

Le Dr Mastny, rapporteur, propose de recommander aux gouvernements, de la même manière que pour d'autres rapports, certains points de la liste insérée dans le présent rapport. Les annotations et les deux questionnaires préparés par lui-même seront mis, le plus tôt possible, à la disposition des membres du Comité pour être discutés à la prochaine session. Il lui semble, en effet, qu'au stade actuel des travaux, il ne convient pas encore de s'occuper de toutes les questions de détail soulevées, qui sont très minutieuses.

Les points mentionnés dans la deuxième partie de la rubrique A sont conservés.

B. *Procédure préparatoire. Conventions préliminaires.*

Le Dr Mastny, rapporteur, explique qu'il s'agit des arrangements pris avant la décision de réunir une conférence. Ce point peut d'ailleurs être supprimé.

Il en est ainsi décidé.

Initiative, invitation, convocation.

Le Dr Mastny, rapporteur, croit que l'on pourrait préciser que le texte authentique de l'invitation doit être envoyé à tous les Etats invités, sauf en cas de participation non active (observateurs). L'invitation indiquerait les motifs, l'objet, le jour, la date approximative, etc.

Le Dr Guerrero rappelle que, d'après une méthode qui est de date récente, les Etats eux-mêmes, dans leur réponse, décident s'ils enverront des plénipotentiaires ou des observateurs.

M. Fromageot croit qu'un Etat peut être invité à participer à une conférence seulement pour certaines parties du programme.

Le professeur Diena, vice-président, ajoute que la réciproque est vraie : à La Haye, les délégués anglais n'avaient accepté de faire partie que de la Commission de la faillite.

Le Dr Suarez suggère que les réponses des gouvernements invités doivent être portées immédiatement à la connaissance de tous les autres Etats invités, de façon à éviter le renouvellement de certains incidents fâcheux.

Le Président considère que c'est là une question sur laquelle le Comité ne peut suggérer de solution définitive. Il peut y avoir des réponses qu'il serait inopportun de publier.

Le Dr Suarez fait allusion à des incidents provoqués par le fait qu'une réponse d'un Etat vint plus tard à la connaissance des autres Etats, dans la cinquième Conférence panaméricaine.

Le Dr Guerrero croit que la communication des réponses présenterait l'inconvénient de retarder la convocation de la conférence.

Le Dr Mastny, rapporteur, expose que le cas de refus d'une invitation soulève des questions très délicates. Il ne devrait pas empêcher les autres Etats de se réunir en conférence, sauf s'il s'agissait du refus d'un Etat dont l'absence rendrait impossible d'atteindre le but de la conférence.

Le Président propose d'ajouter le mot « réponses » au point en discussion.

Il en est ainsi décidé.

Accord préalable sur l'objet.

Le Président explique que les réserves sur l'objet de la conférence sont traitées plus loin.

Choix de lieu et de date.

Le Dr Mastny, rapporteur, ne croit pas utile de maintenir la question de la date. Le choix du lieu présente de l'importance en raison des usages suivants, qui se sont établis avec le temps : 1° les invitations sont envoyées par l'Etat sur le territoire duquel doit se tenir la conférence ; 2° le président de la conférence est, d'ordinaire, le ministre des Affaires étrangères de cet Etat, auquel il incombe de prévoir les locaux nécessaires, ainsi que le personnel du Secrétariat ; 3° le traité est conclu et désigné selon le nom du lieu où a siégé la conférence ; 4° c'est également dans ce lieu que sont échangées les ratifications, etc. ; 5° les adhésions sont adressées au gouvernement du pays où a siégé la conférence. C'est à ce gouvernement qu'incombent les frais éventuels.

Peut-être n'y a-t-il pas lieu de retenir le point en discussion.

Le Président est également d'avis de l'écarter, les suggestions à retenir rentrant dans la rubrique « invitations ».

M. Fromageot rappelle qu'une conférence s'est récemment tenue en Suisse sans que la Suisse l'ait invitée, les initiateurs de la conférence s'étant contentés de demander au pays son hospitalité. On pourrait indiquer les usages suivis jusqu'ici pour les adhésions, le dépôt des ratifications, etc., mais depuis la création de la Société des Nations à Genève, ces formalités s'effectuent de plus en plus fréquemment au Secrétariat. Ces divers exemples montrent que certaines anciennes règles disparaissent.

La mention en discussion est supprimée.

Préparation de la matière et fixation de l'ordre du jour (méthode et forme).

Le Dr Mastny, rapporteur, croit très difficile d'établir des règles précises en cette matière. En théorie, l'Etat d'où émane la proposition se charge de ces travaux. Pour les conférences de la Société des Nations, ils sont effectués par le Secrétariat.

Le Président suggère de conserver la mention relative à la fixation de l'ordre du jour. Il serait très utile, pour éviter des dissentiments au début des conférences, de spécifier que le projet d'ordre du jour doit être communiqué d'avance aux gouvernements intéressés pour qu'ils présentent leurs observations à son sujet et qu'il en soit tenu compte le plus possible.

M. Matsuda propose de dire « préparation de l'ordre du jour », au lieu de « fixation de l'ordre du jour ».

Le Président ne croit pas que l'on puisse pousser la réglementation aussi loin.

La suggestion du président est approuvée.

Propositions et avant-projets (priorité).

Le Dr Mastny, rapporteur, rappelle que, suivant l'usage, les propositions du gouvernement qui convoque la conférence ont la priorité sur celles qui émanent des autres Etats. Il s'agit des propositions présentées pendant les préliminaires, avant la convocation de la conférence.

M. Fromageot croit que, si l'Etat initiateur de la conférence et un autre Etat présentent tous deux des avant-projets, ce serait préjuger de l'opinion de la conférence de dire lequel doit être pris en considération.

Le mot « priorité » est biffé.

Réserves.

Le Président croit cette mention utile : il faut étudier dans quelle mesure une réserve peut être considérée comme équivalant à un refus.

C. *Procédure de la conférence (Règlement intérieur). Rang et préséance.*

Le Dr Mastny, rapporteur, constate que la question du rang a beaucoup perdu de l'importance qu'elle avait jadis. On adopte aujourd'hui l'ordre alphabétique, qui pourrait être admis comme règle.

Le Dr Suarez fait observer que l'ordre alphabétique lui-même est sujet à des variations : les Etats-Unis, qui étaient à la lettre E, lors de la première Conférence de La Haye, étaient à la lettre A, lors de la deuxième Conférence.

Le Président est d'avis de ne pas conserver les notions désuètes de rang et de préséance et d'indiquer seulement l'ordre « dans lequel les délégations doivent être placées ».

Le Dr Suarez croit préférable de garder le mot « rang », qui est l'expression diplomatique employée dans le sens indiqué par le président. D'autre part, on pourrait faire mention de la préséance, pour rappeler aux gouvernements que les pleins pouvoirs doivent spécifier le titre du délégué : ambassadeur, plénipotentiaire, etc. L'omission de cette indication a provoqué des incidents fâcheux. Il n'y a pas préséance entre les délégations à la conférence même, mais les questions de préséance individuelle se posent dans certains cas.

Sur une observation du Dr Guerrero, le Président explique qu'il s'agit, non pas de la préséance, au sein d'une même délégation, entre le premier délégué et les autres délégués, etc., mais de l'ordre dans lequel les délégations sont placées dans la liste officielle et dans la salle des séances. Il est préférable d'écarter le mot « rang », qui peut impliquer une idée de supériorité.

Au cours de l'échange de vues qui a eu lieu à ce sujet, le Président donne des explications sur divers points.

Si, dans une même sous-commission, le premier délégué d'un Etat X est un ambassadeur et celui de l'Etat Y un chargé d'affaires, il n'y aura pas de question de préséance, mais probablement l'ambassadeur sera désigné comme président.

Dans un cas auquel le Dr Suarez a fait allusion, les premiers délégués des principales Puissances s'étaient concertés pour répartir les présidences des commissions. Il est possible que l'on ait voulu tenir compte du titre d'ambassadeur d'une des personnalités choisies, mais sa désignation comme président fut tout de même le résultat d'un choix. A ce propos, on peut imaginer une disposition selon laquelle les premiers délégués forment une commission spéciale : le cas se présenta à La Haye.

Le Dr Mastny, rapporteur, demande s'il y a controverse sur le point de savoir si le titre officiel des représentants est sans effet sur le rang des délégations.

Le Dr Guerrero déclare qu'aucune conférence ne prend en considération la qualité d'ambassadeur.

Le Dr van Hamel ajoute que la Société des Nations a changé les anciens usages.

Les mots « rang et préséance » sont remplacés par « ordre des délégations ».

Langue (traduction, interprètes).

Le Dr Mastny, rapporteur, rappelle que la question a été tranchée par l'Assemblée dans l'article 16 de son règlement intérieur. On pourrait adopter une règle analogue en vue de la codification.

Le Dr Suarez fait observer que l'on ne peut imposer à une conférence où les délégués parlent une certaine langue, l'emploi d'une autre langue. Dans les conférences panaméricaines, on emploie l'anglais, l'espagnol et le portugais. Les Haïtiens peuvent employer le français.

M. Wickersham ajoute que le Comité n'a pas à codifier, mais à présenter des suggestions.

Le Président conclut qu'il suffit d'indiquer que la question peut être réglée selon les circonstances.

La présidence (Présidence provisoire).

Le Dr Guerrero rappelle que quand des conférences sont convoquées par la Société des Nations, sous ses auspices, le Conseil choisit d'avance le président. Il semble admis que, quand une conférence est convoquée par un certain gouvernement, son ministre des Affaires étrangères est élu président. Comme le Conseil de la Société des Nations ne peut être représenté à la Conférence même, on peut admettre, en effet, qu'il ait qualité pour élire le président. On dit aussi que le Conseil est mieux en mesure de choisir une personnalité particulièrement compétente pour présider la conférence ; ses choix ont, d'ailleurs, toujours été heureux. Il y a là une question à étudier.

Le bureau. Sa compétence.

Complété par les mots : « Sa composition ».

Droits du président.

Le Dr Mastny, rapporteur, est d'avis que l'on pourrait prendre pour base les dispositions du règlement de l'Assemblée.

La suite de la discussion est ajournée à la séance suivante.

M. Wickersham pense que le Comité ne pourra épuiser son ordre du jour au cours de la présente session. La question se pose de savoir si le Comité enverra aux gouvernements les recommandations portant sur les questions examinées, sans attendre d'avoir étudié toutes les matières figurant à l'ordre du jour, et s'il sera tenu une autre session pour l'achèvement des travaux.

Le Président croit la question prématurée. En tout état de cause, le Comité communiquera aux gouvernements le résultat des travaux qui auront pu être effectués, par exemple, le rapport sur les richesses de la mer, question particulièrement urgente.

M. Wickersham précise qu'il a simplement désiré appeler l'attention de ses collègues sur la question soulevée par lui.

DIX-HUITIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le vendredi 22 janvier 1926, à 10 heures 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente, ainsi que M. Barbosa de Magalhães, et à l'exception de M. Fromageot.

56. **Procédure des conférences internationales : Rapport du Dr Mastny (C.P.D.I. 32)** (suite).

Le Dr Mastny, rapporteur, poursuit l'exposé sur le rapport rédigé en collaboration avec M. Rundstein (C.P.D.I. 32).

Vérification (échange, dépôt) de pleins pouvoirs.

La justification des qualités appartenant au mandataire pour négocier pose la question suivante : Est-il nécessaire que la vérification des pleins pouvoirs se fasse avant ou pendant la conférence, ou encore au moment de la signature ? Il existe diverses pratiques. D'après la coutume la plus fréquemment observée, la nature du mandat exige une vérification préalable.

Enfin, il se pose une question subsidiaire : Quelle est la situation d'un membre qui ne peut pas présenter des pleins pouvoirs en bonne et due forme ?

M. Matsuda fait observer que cette expression a deux sens différents ; pleins pouvoirs pour assister et participer à la discussion de la conférence, d'une part ; pleins pouvoirs pour conclure le traité, d'autre part.

Le Dr Mastny, rapporteur, reconnaît cette distinction. Quant au terme d'« autorisation », employé dans sa liste, il désigne un mandat limité permettant à celui qui en est investi d'apposer sa signature à un traité déjà conclu.

Pour la règle à préconiser, il estime que ce devrait être celle qui prescrit la vérification dès l'ouverture de la conférence.

Le Président estime qu'il faut faire une distinction entre les délibérations d'une conférence, d'une part, et les négociations proprement dites, d'autre part. On peut imaginer des pleins pouvoirs autorisant un mandataire à discuter au cours des délibérations et à signer l'acte final ; mais il n'est pas inévitable que ce soit le même représentant qui soit autorisé à discuter et à signer. Pour les pleins pouvoirs autorisant le représentant à signer, la vérification ne saurait être nécessaire qu'au moment de la signature.

Le Dr Mastny, rapporteur, fait observer qu'il faut encore examiner la nature des pleins pouvoirs dont sont revêtus les ministres des Affaires étrangères ; la théorie qui prévaut est qu'ils sont considérés comme ayant une autorisation émanant du chef de l'Etat, mais certains auteurs le contestent. De même, les lettres de créance qui accréditent les agents diplomatiques sont-elles suffisantes ? Il pense qu'on devrait adopter le principe que s'ils siègent à une conférence internationale, ils doivent présenter des pleins pouvoirs leur donnant un mandat spécial pour cette conférence.

Le Dr Guerrero fait observer que les pleins pouvoirs sont presque toujours conférés par le chef de l'Etat et le ministre des Affaires étrangères ; si ce dernier représente son pays, il doit donc être muni d'un document signé par le chef de l'Etat. De même, un ministre plénipotentiaire ne peut pas se prévaloir, pour une conférence internationale, de ses lettres de créance, même si cette conférence a lieu dans le pays où il est accrédité. Peut-être conviendrait-il de mentionner la pratique actuellement introduite par la Société des Nations ; dès l'ouverture de la séance, on constitue un sous-comité de vérification des pouvoirs. Si l'on accepte parfois certains représentants sur le vu d'un simple télégramme de leur ministre des Affaires étrangères, c'est à condition qu'ils présentent une lettre de créance en bonne et due forme avant la clôture de la conférence. Cette innovation pourrait être retenue.

Le Dr Mastny, rapporteur, donne lecture de l'alinéa 4, article 5, du règlement intérieur de la Société des Nations. Il serait bon d'adopter des dispositions analogues.

Quant au terme d'« instructions » qui figure sur la liste, il ne s'agit que d'un acte interne entre le mandataire et le mandant, qui n'offre donc aucun intérêt du point de vue international.

La mention « Commission de rédaction » soulève la question des droits d'une telle commission ; lui appartient-il, en particulier, d'apporter une innovation ? Le Dr Mastny ne le pense pas.

Le Dr Guerrero se déclare d'accord ; cet organisme, en agissant ainsi, cesse d'être un comité de rédaction. Il rappelle que la question s'est trouvée soulevée pendant la Conférence sur la limitation du trafic des armes : le Comité de rédaction avait outrepassé ses pouvoirs ; cela a donné lieu aux plus vives contestations.

Le professeur Diena, vice-président, fait observer que dans certains cas, la conférence délègue expressément certains pouvoirs de cet ordre au comité de rédaction. C'est ainsi qu'à la dernière session de la Conférence de droit international privé de La Haye, le Sous-Comité de rédaction avait été prié de suggérer une solution.

Le Président se déclare d'accord ; il arrive, en effet, qu'après une discussion qu'il semble difficile de faire aboutir, on déclare que la solution dépendra du texte que le Comité de rédaction pourra élaborer, mais, dans ce cas, on donne un mandat spécial au Comité.

Le Dr Mastny, rapporteur, fait observer qu'il a fait figurer sur sa liste la question des rapporteurs et corapporteurs. Il ne pense pas qu'il soit nécessaire de régler leurs relations et propose de supprimer ce passage.

Les points suivants : « Discussion. Règles à suivre au cours des débats », pourraient être basés sur l'article 15 du règlement intérieur de l'Assemblée, dont il donne lecture.

Quant à la « Mise à l'ordre du jour », ce point soulève la question suivante : Qui a le droit d'inscrire une question à l'ordre du jour de la conférence ?

Le Dr Guerrero fait observer qu'une proposition soumise en dehors du programme de la conférence est examinée par la Commission de l'ordre du jour, qui voit si cette question peut entrer dans le programme ou si elle doit être écartée.

Le Président fait observer qu'il s'agit, en premier lieu, de savoir si la question sera acceptée comme entrant dans le programme de la conférence et, en second lieu, de déterminer l'ordre dans lequel les diverses questions du programme seront abordées.

On peut imaginer toutes les additions ou soustractions au programme, mais il ne voit pas la possibilité de formuler des règles à ce sujet. Il propose la suppression de cette rubrique.

Cette proposition est acceptée.

Le Dr Mastny, rapporteur, présente les rubriques suivantes : « Propositions. Projets de résolutions ». On pourrait adapter les articles 17 et 18 du règlement intérieur de l'Assemblée.

Quant au « Scrutin », il pourrait être régi par l'article 19. La question de pluralité des voix se pose pour certaines délégations composées de représentants de plusieurs Etats différents ou de délégués qui représentent des colonies et des protectorats en même temps que la métropole, ou des Etats confédérés.

Le Président propose de réunir en trois grandes rubriques les différentes questions de ce passage : 1° droit de vote (pluralité des voix, voix délibérative, voix consultative) ; 2° nécessité de l'unanimité (majorité absolue, majorité qualifiée) ; 3° scrutin, mode et forme.

L'importante question de l'unanimité doit être abordée à deux points de vue distincts : 1° délibérations de la conférence ; 2° signature de la convention.

On peut imaginer une conférence aboutissant à un projet de convention qui n'est voté qu'à une très faible majorité, mais il va de soi que personne, contre sa volonté, ne peut être lié par une convention. Ces deux points de vue admettent donc des solutions différentes.

Le Dr Mastny, rapporteur, estime qu'il faut également faire une distinction nette entre une conférence administrative et une conférence politique. Dans ce dernier cas, il faut admettre le principe de l'unanimité, tel qu'il résulte de la thèse qui s'est déjà fait jour au Congrès de Berlin.

Il donne lecture du passage de son questionnaire relatif aux questions d'unanimité et de majorité. Ce point soulève des questions d'une extrême complexité. Faut-il exiger l'unanimité ou la majorité suffit-elle ? Laquelle et dans quel cas ?

Le Président rappelle qu'à la Conférence de la paix à La Haye, devant la résistance de la minorité, les Puissances constituant la majorité avaient envisagé à un certain moment la possibilité de passer outre et de conclure entre elles une convention. Mais ce projet souleva les plus vives inquiétudes et il fallut y renoncer. Ce n'est certainement pas un exemple isolé. Il est utile de faire figurer cette question au programme soumis à l'étude des gouvernements. Ce serait leur rendre un service considérable que d'arriver à établir des règles.

Le Dr van Hamel déclare à ce sujet que, dans presque toutes les grandes conférences réunies par la Société des Nations, la question de savoir si les votes devaient avoir lieu à l'unanimité s'est posée dès le début, en suscitant chaque fois les plus grandes difficultés. La solution de cette question présente donc une utilité toute particulière.

Le professeur Schücking est d'accord avec le président et M. van Hamel sur l'utilité toute particulière d'un règlement. D'après la tradition du droit des gens, le principe universellement admis est celui de l'unanimité. Mais il a subi de graves atteintes aux conférences de la paix à La Haye, qui lui ont substitué le principe de la quasi unanimité. C'est une expression singulière et à laquelle il est difficile de donner un sens précis.

M. Wickersham fait observer que le Comité est chargé de dresser une liste de sujets à soumettre aux gouvernements et qu'il ne lui appartient pas d'élaborer un code.

Après échange de vues, *le Comité approuve la rédaction proposée par le président.*

Le Président souligne l'importance particulière de la rubrique suivante : « Déclarations, réserves », faites soit au cours de la conférence, soit au moment du protocole de clôture ou de la signature.

Le Dr Rundstein déclare que la rubrique suivante : « Procès-verbal (Compte rendu) », soulève un problème d'une certaine importance. Les comptes rendus de la conférence ont-ils une certaine valeur pour l'interprétation de la convention conclue à l'issue de cette conférence ? L'opinion qui prévaut sur le continent leur accorde une valeur d'interprétation, ainsi qu'aux travaux préparatoires ; l'opinion britannique s'y refuse.

Le Président estime qu'il s'agit d'une question spéciale que le Comité doit réserver pour l'aborder au point 3 de l'ordre du jour.

Le Dr Rundstein se déclare d'accord. Il conviendrait, dans ce cas, de supprimer la rubrique suivante : « Valeur intrinsèque ».

Le Dr Mastny, rapporteur, propose de supprimer également la rubrique : « Rapport à la presse ».

Il pense que le Comité est unanime à estimer qu'il est possible et désirable de codifier les rubriques qui ont été retenues et approuvées.

Conclusion et rédaction des traités.

Le professeur Diena, vice-président, croit indispensable de faire disparaître l'ambiguïté de la rubrique : « Sujets de traités » ; il propose de la remplacer par l'expression suivante : « Capacité de contracter des traités ».

Quant à l'énumération qui illustre la rubrique : « Représentation directe », il faudrait la supprimer, car elle relève du droit constitutionnel intérieur, et nullement du droit international, dont la seule règle est de s'en remettre sur ce point au droit interne.

Après un échange de vues, le professeur Diena propose de supprimer les énumérations illustrant les deux rubriques : « Représentation directe » et « Représentation déléguée ».

Cette proposition est adoptée.

A propos du chapitre sur les « modes de conclusion », le professeur Diena, vice-président, dit que toutes les questions qu'il soulève se réduisent à ceci : un traité est-il valable à partir du moment de la signature, ou au moment de la ratification ?

Le Dr Mastny, rapporteur, estime que c'est la ratification qui donne naissance au traité.

Le Dr Rundstein trouve qu'il y a quelque importance à statuer sur la question de la transformation obligatoire des conventions dûment ratifiées et internationalement valables en lois intérieures, question qu'il a déjà soulevée dans ses observations annexées au rapport (voir alinéas 2 et 3, point 3).

Le professeur Schücking, à propos du point D (Sphères de l'ordre juridique international et de l'ordre juridique intérieur), fait la déclaration suivante :

En ce qui concerne le rapport entre la ratification et le corps législatif, le rapporteur veut renoncer à toute tentative d'éclairer la question juridique et se borne à recommander une communication réciproque des clauses constitutionnelles entre les Etats, afin qu'on évite toute contradiction entre la sphère du droit international et celle du droit intérieur, dès le début des rapports diplomatiques entre les Etats intéressés. J'estime qu'on peut envisager le problème de plus près, à l'occasion d'une codification, en appliquant les principes de la doctrine juridique générale En l'occurrence, il s'agit du principe suivant de droit romain : *nemo plus juris transferre potest quam ipse habet.* Le chef de l'Etat ne peut, en ratifiant, obliger et lier l'Etat que si le droit interne lui donne pleins pouvoirs. Evidemment, il est possible que ces pleins pouvoirs lui soient conférés en principe et *in abstracto*, une fois pour toutes, dans le domaine international. Dans ce cas, la question qui se pose est une question de droit positif de l'Etat. Je pense qu'il n'existe pas un principe général de droit international permettant au chef de l'Etat d'obliger l'Etat en dehors de la constitution. Bien plutôt, c'est à la constitution de l'Etat qu'il appartient de décider sur les obligations que le chef de l'Etat peut contracter pour l'Etat ou la communauté qu'il représente. Si un Etat étranger maintient que la ratification d'un traité international est valable, il doit prouver que les règles de la constitution ont été appliquées. La preuve devrait consister en une règle du droit national donnant pouvoir au chef de l'Etat de lier l'Etat, indépendamment des règles d'ordre constitutionnel. Un tel droit du chef de l'Etat n'est pas à présumer ; tout au contraire, en cas de doute, les règles de la constitution qui restreignent les pouvoirs du chef de l'Etat doivent également être envisagée comme limitant ses pouvoirs envers les autres Etats. J'estime qu'il serait utile au bon fonctionnement du droit international de fixer les principes de ce genre à l'occasion d'une codification. Pour les Etats qui sont en rapports diplomatiques constants, il sera facile de s'informer des règles de droit constitutionnel et d'envisager leur revision. Pour les autres Etats, on pourrait peut-être faire une exception en ce sens que la ratification donnée par le chef de l'Etat serait considérée comme obligeant l'Etat. Cette procédure conduirait à la réalisation de l'idée importante du contrôle démocratique de la politique étrangère.

Le professeur Diena, vice-président, fait observer qu'il s'agit d'une question extrêmement importante, mais qui a déjà été examinée sous la lettre A. Il estime que la rubrique D devrait être supprimée.

La discussion est ajournée à la prochaine séance.

DIX-NEUVIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le vendredi 22 janvier 1926, à 15 h. 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

57. **Procédure des conférences internationales : Rapport du Dr Mastny (C.P.D.I. 32)** (suite).

Le Dr Mastny, rapporteur, donne lecture des commentaires qui, dans son rapport, suivent cette liste des sujets à examiner.

Validité des ratifications en droit international.

Le Président estime que les considérations présentées lors de la séance précédente par le Dr Rundstein sur le rôle de l'intervention législative en ce qui concerne l'exécution des traités présentent un certain rapport avec la question qu'avait soulevée le professeur Schücking.

Le professeur Schüching donne lecture du paragraphe 3 du rapport, qui traite des questions de compétence des organismes chargés de la négociation et de la conclusion des traités, et ajoute que ses observations avaient une portée différente de celles du Dr Rundstein. Celui-ci parlait de conventions dûment ratifiées et internationalement valables. Lui-même a soulevé une question différente. Suffit-il, pour la validité d'une convention internationale, que le chef d'Etat l'ait ratifiée ? La validité des traités ne dépend-elle pas du fait qu'ils doivent être entérinés par la loi constitutionnelle intérieure ? Peut-être est-il nécessaire d'émettre une *praesumptio* relative au droit international, suivant laquelle, en cas de doute, toutes les règles du droit constitutionnel qui limitent les pouvoirs du chef de l'Etat doivent également être envisagées comme les limitant en droit international. Les deux questions sont donc différentes.

Le Président fait observer qu'on peut imaginer un trait d'union entre les deux questions. Si une convention est d'une nature telle que, pour pouvoir être exécutée, elle exige des modifications dans la législation intérieure du pays, il pourrait y avoir deux façons de procéder :

1° La Convention elle-même aurait force de loi et serait considérée comme dérogeant aux dispositions légales jusqu'alors en vigueur dans le pays.

2° Afin de satisfaire aux obligations qu'il a contractées en vertu de la convention, l'Etat modifierait sa législation par des actes purement intérieurs.

Or, d'après le professeur Schücking, pour la validité d'une convention, il faut poser comme condition préalable que le pouvoir exécutif ait compétence pour la conclure. Si la convention est d'une nature telle qu'elle exige des modifications de la législation intérieure, modifications que le pouvoir exécutif n'aurait pas compétence pour introduire lui-même, ne serait-elle pas, dans ce cas, valable d'après le droit international ? Cela pourrait paraître excessif. Mais on se rend compte du trait d'union qui s'établit entre les deux questions, à savoir celle des moyens nécessaires pour faire exécuter une convention et celle de la validité de la convention elle-même.

Si l'on adopte le système en vertu duquel la convention prime la législation intérieure et déroge aux lois intérieures préexistantes, on pourrait, à la rigueur, dire qu'il s'agit de la compétence de conclure le traité. Dans l'autre cas, la question paraît plus douteuse. De toute façon, même si l'on n'établit pas un trait d'union de ce genre entre les deux questions, elles devront être résolues.

Sur l'invitation du Président, le rapporteur donne lecture du passage de son rapport précédant sa conclusion (page 8, depuis : « La conséquence logique, etc. »).

Le professeur Diena, vice-président, dit qu'il y a des matières au sujet desquelles le concours du Parlement est absolument nécessaire pour que l'Italie puisse contracter une obligation internationale. Il s'agit des traités concernant les questions financières et les changements de territoire. En dehors de ces deux cas, le roi peut conclure tous traités. Si le roi ratifiait un traité dont l'exécution présupposât une modification du code civil, l'Italie serait internationalement obligée ; cependant, les autorités judiciaires, s'il n'était pas intervenu d'actes législatifs ayant modifié le code civil, devraient continuer de l'appliquer, en faisant abstraction du traité, en sorte que l'Italie aurait contracté une obligation internationale que les autorités intéressées ne seraient pas en mesure d'exécuter.

Il en résulte que, pour faire honneur aux obligations internationales qu'il contracte, un pays doit examiner son droit intérieur, et, le cas échéant, procéder aux actes de législation intérieure nécessaires.

Le Président explique que le cas est le même en droit suédois. Cependant, il existe, semble-t-il, des pays où les conventions elles-mêmes sont publiées comme lois et où, sans qu'il soit nécessaire d'introduire des modifications spéciales dans les lois intérieures, la convention a force de loi. D'ailleurs, au stade actuel des travaux, l'important est de constater la différence

entre la compétence internationale du pouvoir exécutif, d'une part, et sa compétence d'après le droit interne, d'autre part. Il a été fait allusion au cas où la validité d'un traité dépend, par exemple, du fait que celui qui le conclut n'a pas dépassé ses pouvoirs. Il reste à savoir si, dans cet ordre d'idées, on ne parle que de sa compétence internationale et si un traité perdrait sa validité parce que le pouvoir exécutif, en le ratifiant, a fait un acte contraire à la législation intérieure, le traité devenant, par là même, impossible à exécuter ?

M. Wickersham croit que le début actuel s'écarte de la question posée devant le Comité. A son avis, il est évident que le caractère obligatoire d'un traité dépend des pouvoirs dont disposaient, pour le signer, les représentants du pays. D'après la Constitution des Etats-Unis, par exemple, qui est bien connue de tous, un traité doit être signé par le pouvoir exécutif et ratifié par les deux tiers du Sénat. Si cette condition n'est pas réalisée, il n'y a pas contrat liant les Etats-Unis, mais seulement projet de traité. Il ne faut donc pas parler en cela de droit international : c'est une question de droit intérieur. Si le négociateur qui signe un traité n'est pas muni de pouvoirs suffisants, sa signature n'engage que lui-même. Il faut donc bien examiner les pouvoirs dont il est muni avant de considérer son pays comme étant lié par sa signature.

Le professeur Diena, vice-président, croit comprendre que ce que l'on appelle en Amérique le *treaty making power* appartient, non pas au président seul, mais aussi au Sénat se prononçant à une majorité des deux tiers. Il en résulte que la fonction du Sénat américain n'est pas seulement celle d'un Parlement ordinaire, dont l'approbation est nécessaire pour rendre un traité valable : il y a, aux Etats-Unis, un organisme exprimant la volonté de l'Etat, en plus de la manifestation déjà faite par le chef de l'Etat.

M. Wickersham approuve entièrement l'interprétation du vice-président.

Le professeur Schücking déclare être d'un avis opposé à celui du président. Selon le droit international, la validité d'une ratification dépend du droit constitutionnel. Nul ne peut obliger autrui à un acte qui n'est pas légitime. C'est là un principe de la doctrine juridique générale.

M. Wickersham approuve cette opinion.

Le Président fait observer qu'il n'a pas émis d'avis personnel. Lorsqu'on parle de la compétence qu'a le pouvoir exécutif de conclure ou de ratifier un traité, il faut savoir s'il s'agit de la compétence telle qu'elle est établie dans les relations internationales, ou si elle doit être considérée en relation avec les dispositions de la loi intérieure qui peuvent exiger des actes législatifs ne dépendant pas seulement du pouvoir exécutif. Pour rester dans l'exemple des Etats-Unis, c'est un fait que la validité de la conclusion et de la ratification d'un traité dépend non seulement du président, mais du Sénat votant à la majorité des deux tiers. La question qui se pose est de savoir si ces conditions sont suffisantes. Si la législation intérieure américaine a réglé d'une manière différente les matières traitées dans la convention et n'est pas, par conséquent, en concordance avec la convention à cet égard, les Etats-Unis, malgré cette discordance, sont-ils obligés d'appliquer la convention qui aura été approuvée par le président et les deux tiers du Sénat, ou bien faut-il, en outre, le consentement des facteurs législatifs ordinaires ? Etant donné les termes employés par le professeur Schücking dans sa déclaration, on peut craindre qu'il ne veuille aussi appliquer les principes de droit intérieur pour la validité d'une convention. Si le Gouvernement allemand conclut un traité exigeant une modification de la loi civile allemande, il est clair que ce traité ne pourra pas être exécuté en Allemagne sans une modification de la loi civile. Mais il est clair également qu'il faut alors le consentement des facteurs législatifs ordinaires. Pour le professeur Schücking, la conclusion et la ratification de ce traité ne sont-elles pas valables tant qu'il manque encore le consentement nécessaire d'après la loi intérieure allemande ?

Le professeur Schücking répond affirmativement : d'après la Constitution allemande, le président doit avoir le consentement du Reich.

Le Président en conclut que, pour la Constitution allemande, la question ne se pose pas, car le même organisme est compétent pour consentir à la conclusion d'un traité et aux modifications législatives nécessaires. Par contre, ce n'est pas le cas pour les Etats-Unis. Le Sénat doit donner son consentement, non pas pour les modifications de la loi civile, mais pour la conclusion des traités. Par conséquent, aux Etats-Unis, une convention est-elle valable sans autre condition que d'être ratifiée par le président et les deux tiers du Sénat ?

M. Wickersham répond que, d'après la Constitution des Etats-Unis, les traités sont la loi suprême du pays et peuvent avoir le pas sur la loi intérieure. Toutefois, le Congrès peut amender un traité, en sorte que le pays peut se trouver en contradiction avec un contrat international passé constitutionnellement.

Pour répondre à la question posée par le président, le pouvoir de faire un traité est, dans sa sphère, aussi complet que le pouvoir de faire des lois intérieures. Un traité peut avoir le pas sur une loi votée par le Congrès, et une loi du Congrès peut l'emporter sur un traité. Le cas se présenta à l'occasion du traité avec la Chine, qui fut remplacé par une loi du Congrès. M. Wickersham réitère son observation précédente : la question ne concerne pas le présent comité. Chaque pays a son propre régime législatif, et l'on ne peut décider, par voie de réglementation internationale, des conditions dans lesquelles un pays est lié par un traité : cela dépend des pouvoirs qui ont été donnés aux représentants du pays qui ont signé le traité.

Le Président fait observer qu'il importe au plus haut degré, à l'autre partie contractante, de savoir si le représentant d'un pays quelconque, en signant le traité, n'a pas dépassé sa compétence et si la validité du traité doit dépendre de cette considération. Toutes les parties contractantes doivent, en effet, compter sur la réciprocité. Ne faut-il pas préciser dans la réglementation envisagée, si les parties contractantes devront s'assurer de la compétence du pouvoir exécutif avec lequel elles concluent ? Elles doivent savoir si elles peuvent s'en tenir exclusivement à la compétence internationale du pouvoir exécutif en question, ou s'il faut prendre aussi en considération la compétence que possède ce pouvoir de faire exécuter la convention dans le pays.

Si l'on peut imaginer un pays où le roi ait, au point de vue international, compétence illimitée pour conclure tous traités, il ne devrait pas être douteux que, en signant et en ratifiant un traité, ce roi lie son pays internationalement. S'il le fait sans s'être assuré des voies d'exécution à l'intérieur du pays, au moyen des modifications à introduire dans la législation intérieure, il place son pays dans l'impossibilité d'exécuter une obligation internationale. La question de la différence entre la compétence internationale et la compétence intérieure peut entraîner des complications. Le président l'a souvent rencontrée dans des conférences internationales, surtout en matière de droit international privé. Pour certains pays, elle est assez simple : en Allemagne, par exemple, c'est le même facteur, à savoir la représentation nationale, qui donne son assentiment à la convention internationale et, dans les mêmes formes, aux modifications de la loi intérieure. Mais ailleurs, comme aux Etats-Unis, où la forme spéciale prescrite pour la conclusion des traités ne coïncide pas avec la forme prescrite pour les modifications de la législation intérieure, il faut bien éclaircir la question de savoir si, oui ou non, il s'agit de la compétence uniquement au point de vue international, ou aussi au point de vue de la législation intérieure.

Le Dr Mastny constate que la présente discussion le confirme dans l'idée que le Comité est en présence d'un problème qui n'est pas mûr pour un règlement international. Il y a au moins quatre doctrines sur la question de la validité d'un traité au point de vue juridique international. Il y a quatre différents systèmes de constitution. Il semble impossible de vouloir mettre en concordance les théories et les constitutions. On devrait donc, pour le moment, se contenter d'essayer d'éclaircir la situation, c'est pourquoi il a formulé la suggestion qui se trouve à la fin de son rapport. Dans la pratique, on pourrait simplement constater la coutume selon laquelle, lors de la conclusion des traités, les Etats n'exigent pas la preuve que l'une des parties contractantes a la capacité nécessaire pour représenter vraiment la volonté de l'Etat, ou qu'elle a accompli tous les devoirs prescrits par l'ordre juridique interne.

M. Barbosa de Magalhães fait ressortir l'importance du problème en disant que dans la pratique beaucoup d'hypothèses différentes peuvent surgir.

Ainsi dans les Etats comme le Portugal, où seul le Parlement a le pouvoir d'approuver ou de rejeter les traités, le pouvoir exécutif ne pouvant que les ratifier ensuite, par décret, on doit admettre que le gouvernement ne publie le décret de ratification qu'après que le traité a été approuvé par le Parlement. Mais si, sans attendre cette approbation, il fait parvenir l'instrument de ratification, le traité peut-il être considéré comme liant l'Etat? Si le Parlement n'a pas donné son consentement et si, par conséquent, le traité n'est pas valable à l'intérieur du pays, comment le concevoir comme étant valable internationalement?

Le Dr Mastny, rapporteur, répond que c'est précisément la question qui est controversée dans la doctrine : d'après une théorie, le consentement du Parlement est nécessaire, à côté de la volonté du chef de l'Etat, pour la validité d'un traité ; d'après une autre théorie, ce consentement n'est pas nécessaire pour la validité du traité en droit international.

Le Président croit qu'au stade actuel des travaux, il suffit de chercher à introduire de la clarté dans la question. Le rapporteur a suggéré que les Etats se communiquent mutuellement leurs clauses constitutionnelles sur ce sujet, ainsi que l'interprétation authentique qu'ils leur donnent en pratique. Il faudrait préciser qu'il s'agit, non pas des clauses visant la possibilité d'exécuter la convention dans le pays, mais uniquement des dispositions constitutionnelles qui peuvent être invoquées pour invalider un traité.

Le professeur Brierly estime que la difficulté actuelle résulte, non pas de l'obscurité des diverses constitutions, qui sont bien connues, mais de leur diversité. Un tel échange n'aboutirait donc qu'à une perte de temps. Il serait d'ailleurs impossible à la Grande-Bretagne d'assumer une telle obligation, car elle n'a pas de constitution écrite.

M. Wickersham persiste à penser que la matière en discussion n'est pas de droit international. Il est clair que, lorsqu'il y a des négociations, les divers pays doivent connaître les pouvoirs de ceux auxquels ils ont affaire. Il ne faut pas oublier que les constitutions changent. Tel a été le cas pour celle de l'Empire Britannique, par exemple, depuis l'établissement du régime des Dominions. Le Canada a pu conclure récemment un traité avec les Etats-Unis sans l'intervention de la Grande-Bretagne. En Grande-Bretagne même, on a vu le Gouvernement britannique conclure avec le Gouvernement des Soviets un traité qui n'a pas été signé par le roi d'Angleterre et qui, par conséquent, n'engage pas le Royaume-Uni, mais uniquement le Gouvernement anglais lui-même. Ces divers exemples montrent que le droit, en cette matière, se modifie dans divers pays. Ce qu'il faut, c'est que, lorsque des représentants se réunissent pour contracter, ils examinent attentivement les pouvoirs ; c'est à cela que se résume la question.

Le Président fait observer que le rapporteur ne propose pas d'insérer des dispositions sur la compétence ; il a simplement suggéré que les Etats se communiquent d'avance les clauses constitutionnelles existant sur la matière. Personnellement, il préférerait supprimer cette suggestion, si l'on ne devait pas préciser de quelles clauses il s'agit.

Le Dr Mastny, rapporteur, explique qu'il a recommandé la communication, non seulement des clauses en question, mais aussi de l'interprétation authentique qui leur est donnée en pratique par les Etats eux-mêmes, dans l'intérêt de la sécurité et de la clarté des relations juridiques internationales. Cette idée n'est d'ailleurs pas nouvelle ; le Secrétariat, dans son mémoire de 1920, envisageait la possibilité d'enregistrer certaines lois nationales qui sont la conséquence directe des traités internationaux. Cette suggestion pourrait être élargie dans le sens indiqué par le rapporteur.

Le Président croit qu'il résulte de la lecture du rapport que les sujets mentionnés dans la liste à la rubrique D (sphères de l'ordre juridique international et de l'ordre juridique intérieur) doivent être supprimés.

Le Dr Mastny, rapporteur, est de cet avis ; il n'avait indiqué ces sujets que pour fournir au Comité l'occasion d'en discuter. Personnellement, il ne serait pas disposé à supprimer la suggestion contenue dans son rapport et qui répond à bien des préoccupations qui lui ont été signalées. Afin d'en préciser le sens, il propose de compléter les mots : « ainsi que l'interprétation authentique qui leur est donnée en pratique », par les mots : « dans leurs relations internationales ».

Cette proposition est approuvée.

Accomplissement des obligations internationales.

Le Président croit comprendre que la discussion qui vient d'avoir lieu a donné satisfaction au Dr Rundstein.

Le Dr Rundstein répond que la question visée par lui était différente. Il donne lecture du passage suivant de la lettre qu'il a écrite au rapporteur et où il s'explique ainsi :

> « Il va sans dire que les questions de ratification, étant d'ordre intérieur, ne pourraient pas faire l'objet d'une réglementation internationale : seules, les formalités concernant l'échange des instruments, la fixation des dates, etc., pourraient être envisagées. Cependant, il serait de certaine importance de statuer sur la question de la transformation obligatoire des conventions dûment ratifiées et internationalement valables en lois intérieures ; l'échange ou le dépôt des ratifications s'étant produit, une des parties contractantes peut différer la publication et, par suite, retarder son effet juridique. Un délai raisonnable pour procéder à ces opérations d'ordre intérieur pourrait être recommandé comme une clause facultative. »

Le Président croit que le Comité doit se contenter d'établir l'obligation et la responsabilité internationales en estimant que si un Etat, ayant conclu un traité, ne prend pas les mesures nécessaires pour le faire exécuter dans son territoire, il se rend coupable d'un manquement à ses devoirs internationaux, manquement entraînant les conséquences ordinaires. Mais il n'est ni nécessaire ni opportun d'introduire une clause spécifiant que l'Etat doit prendre les mesures législatives nécessaires pour l'exécution de ses engagements, car il va de soi que, quand on contracte une obligation, on doit se mettre en état de l'exécuter.

Le Dr Rundstein explique qu'il n'envisageait cette clause que comme facultative.

Le Président croit que, même dans ce sens, le Comité n'a pas à s'en préoccuper ; la procédure qu'adoptera un Etat pour remplir ses obligations internationales est d'ordre intérieur.

Communication réciproque des changements introduits dans la législation intérieure.

Le Dr Rundstein rappelle que, dans la Convention sur la traite des femmes et des enfants, par exemple, il est dit expressément que les parties contractantes s'engagent à modifier leurs lois pénales. Il serait alors peut-être utile d'introduire une clause spéciale par laquelle les parties contractantes s'engageraient à se donner mutuellement communication des changements ultérieurs introduits dans leur législation.

Le Président croit qu'une telle obligation serait utile dans certains cas, mais les dispositions nécessaires peuvent être prévues, soit dans la convention même, soit dans le protocole de signature.

Le professeur Diena, vice-président, objecte qu'il peut être inutile de changer quoi que ce soit à la législation intérieure ; si, par exemple, un traité entre la Pologne et l'Italie assurait l'égalité en matière de droit civil entre Polonais et Italiens, il n'y aurait rien à changer dans la législation des deux pays.

Le Dr Rundstein précise qu'il s'agit, non pas de l'obligation de faire telles ou telles lois, mais de les communiquer aux autres parties contractantes ; il n'est donc pas touché à l'ordre intérieur.

Le Président émet l'avis que, d'une manière générale, ces lois peuvent être communiquées par les légations à leurs gouvernements respectifs.

Le professeur Diena, vice-président, convient que cette mesure serait très utile, mais peut se faire sans réglementation générale.

Le Dr Mastny, rapporteur, déclare être de l'avis du Dr Rundstein. Il a d'ailleurs mentionné le sujet dans sa liste, à la fin de la rubrique B : « formes de conclusions ».

Adhésions.

Le Dr Rundstein ajoute que, dans sa lettre au rapporteur, il a présenté, à propos de l'adhésion, les observations techniques suivantes :

« C'est avec raison que le rapporteur a éliminé les questions concernant les Etats tiers, sauf le problème de l'adhésion. Les formules de l'adhésion sont souvent très défectueuses ; de même, les conventions dont le ressort territorial devrait être élargi autant que possible ne peuvent pas entrer en vigueur dans les Etats non conviés, étant donné les formules étroites prévues dans les dispositions finales sur la signature et le dépôt des ratifications. (La Convention de La Haye sur la procédure civile n'est devenue accessible aux Etats non conviés à la quatrième Conférence de droit international privé qu'après la signature d'un protocole spécial abrogeant les dispositions existantes.) Je pense qu'il serait désirable d'éliminer ces inconvénients et de simplifier la procédure, en recommandant une rédaction plus large de ses clauses, principalement lorsqu'il s'agit de traités plurilatéraux visant des buts techniques et ne touchant pas aux questions d'ordre politique. Je me permets donc de présenter une suggestion : ne serait-il pas utile d'introduire une clause de style autorisant les Etats non participants à la conclusion d'un traité plurilatéral à y adhérer, sous la réserve que des Puissances contractantes n'énonceraient pas d'opposition dans un délai déterminé ? Ou bien, peut-être, pourrait-on reconnaître le droit d'adhésion aux Etats auxquels les parties contractantes décideraient d'adresser une communication officielle dans ce sens ? (Voir le système adopté pour les traités conclus sous les auspices de la Société des Nations. La communication officielle est réservée au Conseil de la Société des Nations.) »

Le Président, tout en considérant que ces explications ne pourraient figurer dans la liste en discussion, suggère au rapporteur d'en tenir compte dans ses annotations.

Cette suggestion est approuvée.

Conventions rédigées en deux ou plusieurs langues.

Le Dr Rundstein rappelle qu'il se pose encore la question de l'interprétation, dans les cas douteux, des textes rédigés en deux ou plusieurs langues et admis comme étant pareillement authentiques.

Le Président croit que pour résoudre cette difficulté on peut imaginer un expédient : ajouter, aux deux textes authentiques, un troisième texte rédigé en une autre langue et qui ferait foi en cas de contestation. La Suède et la Norvège ont adopté lors de leur séparation, un troisième texte rédigé en français en vue d'une telle éventualité. Il n'est donc peut-être pas impossible d'entrevoir une solution.

Le professeur Brierly croit que la seule solution pratique, dans une question d'interprétation, est le recours à la Cour permanente de Justice internationale.

Le Dr Rundstein signale un *Livre bleu* publié par le « Foreign Office » britannique sur les diverses formalités dans tous les pays, en matière de conclusion de traités, etc.

Le Dr Mastny, rapporteur, ajoute qu'il a mentionné dans son rapport un ouvrage analogue paru aux Etats-Unis.

Le Président conclut, de la discussion qui a eu lieu sur le remarquable rapport du Dr Mastny, que ce rapport sera envoyé aux gouvernements, éventuellement avec les annotations dont il a été parlé et sur lesquelles le Comité se prononcera éventuellement, et que le Comité recommandera aux gouvernements de faire, de cette matière, l'objet d'études en vue de conférences et de conventions internationales.

Le Dr Mastny, rapporteur, remercie le président et ses collègues de l'accueil qu'ils ont bien voulu réserver à son rapport.

58. **Statut juridique des navires d'Etat affectés à des opérations de commerce.**

Rapport de M. Barbosa de Magalhães (C.P.D.I. 17 et Annexes I, II et III).

M. Barbosa de Magalhães, rapporteur, donne lecture de la première partie de son rapport, jusqu'à l'alinéa portant que, « comme beaucoup de gouvernements ont déjà manifesté leur accord, on pourra même simplifier la procédure (établie par la résolution de l'Assemblée de 1924) en se passant de la consultation des gouvernements et en faisant directement rapport au Conseil sur cette question ».

Le Président fait une réserve sur ce point ; le Comité doit se tenir aux termes de son mandat et consulter les gouvernements, étant donné surtout que certains d'entre eux seulement ont donné leur assentiment au projet de conférence. Le Comité est devant l'alternative suivante : ou bien attendre l'initiative du Gouvernement belge, ou bien suivre la voie qui lui a été prescrite.

Le Dr Loder fait observer qu'il est dit, dans l'annexe II du rapport :

« Cette question est mûre et le Bureau permanent (du Comité maritime international) s'est mis en rapport avec le Gouvernement belge en vue de la convocation d'une conférence diplomatique. Il a tout lieu de croire que bon accueil sera fait à cette demande. »

Il en résulte que les gouvernements eux-mêmes sont déjà saisis de la question et que la suggestion du rapporteur n'est pas nécessaire. Ce n'est, d'ailleurs, pas la première fois qu'une conférence diplomatique s'occupe de cette matière, avec l'assentiment de tous les Etats. La Conférence diplomatique de droit maritime, qui existe depuis 1905, et qui n'est pas close, continue ses travaux sur la matière.

M. Barbosa de Magalhães, rapporteur, explique que, suivant sa suggestion, le Conseil convoquerait la conférence sans consulter les gouvernements, si le Gouvernement belge n'en prenait pas l'initiative. Mais le Comité peut supposer que ce gouvernement accédera à la demande du Comité maritime international, et, dans ce cas, il donnera son avis sur la question, comme il est dit dans le rapport.

Le Président, faisant allusion aux mots suivants du rapport : « le Comité doit... accorder son appui à l'*initiative* du Gouvernement belge, si celui-ci, etc. », observe que si le Comité avait estimé réellement que le sujet en discussion ait déjà été pris en mains par un gouvernement, il ne l'aurait pas inscrit à son programme l'an passé. Mais les travaux n'étaient pas alors aussi avancés et le mandat assigné au Comité ne l'empêchait pas de s'en occuper.

Le professeur Brierly expose que les circonstances ont changé dans les huit derniers mois, c'est-à-dire depuis l'établissement du programme d'études du Comité. La Conférence de Gênes s'est réunie et la question a été soumise aux gouvernements. Si le Comité s'en tient à sa procédure ordinaire et s'il communique le résultat de ses travaux aux gouvernements, comme s'il s'agissait de propositions émanant de lui, ne se mettra-t-il pas dans une situation embarrassante ?

Le Président constate que cette observation pose une question préalable : s'il en était ainsi, le présent comité n'aurait pas à s'occuper de la question. Mieux vaut laisser ce point à l'appréciation du Conseil. La situation est la suivante : le Comité maritime a adressé une requête au Gouvernement belge. On ignore encore quelle sera la décision de celui-ci. Le présent comité pourrait donc adresser sa recommandation aux gouvernements, par l'intermédiaire du Conseil, d'une manière conditionnelle ; si, dans l'intervalle, la conférence est convoquée, la recommandation tombera d'elle-même. Le Comité peut très bien appuyer l'action du Gouvernement belge d'une manière courtoise, sans paraître prendre le pas sur l'initiative éventuelle de ce gouvernement.

Le professeur Brierly précise qu'il n'a nullement suggéré que le Comité renonce à traiter la question : il doit, au contraire, appuyer la proposition du Comité maritime. Il s'agit seulement des voies et moyens à employer ; les meilleurs ne semblent pas être de suivre strictement la procédure ordinaire. Il n'y a donc aucun inconvénient à ce que les remarques du rapporteur soient communiquées aux gouvernements.

M. Barbosa de Magalhães, rapporteur, poursuit la lecture de son rapport.

59. Articles 1 et 2 du projet de la Conférence de Gothembourg.

(Voir annexes I et III du rapport de M. Barbosa de Magalhães.)

Le Président constate que le rapporteur propose de modifier la rédaction de ces deux articles. Peut-être, dans ce cas particulier, est-il plus utile que dans d'autres cas, pour le Comité, d'indiquer s'il se rallie, ou non, aux conclusions du rapporteur. Il est certain que le passage en question du texte adopté par la Conférence de Gothembourg est très ambigu. Quelle est la portée de la modification proposée par le rapporteur ?

M. Barbosa de Magalhães, rapporteur, explique que, à son avis, la restriction exprimée par les mots « en ce qui concerne les réclamations relatives à l'exploitation de ces navires ou ces cargaisons » doit s'appliquer seulement à l'immunité. Sa place n'est donc pas à l'article 1er, qui vise toutes les responsabilités et obligations en général, qui peuvent peser sur l'Etat dans l'exercice du commerce maritime.

Le Président croit comprendre que l'article 1er traite de l'aspect matériel de la question l'article 2 de la compétence des tribunaux et des règles de procédure. Si l'on ne reconnaît pas l'immunité, cela aura pour conséquence que le créancier pourra se faire payer sur la valeur du navire.

M. Barbosa de Magalhães, rapporteur, répond que, pour la détermination des responsabilités et obligations, il n'y a pas de raison d'établir une restriction. Il en est autrement en ce qui concerne la compétence des tribunaux et les règles de procédure.

Le professeur Brierly pense que, si une conférence se réunit pour traiter de la question, le projet de Gothembourg lui sera soumis et qu'elle l'amendera peut-être assez fortement. Il se permet donc de suggérer au rapporteur qu'il n'y a pas lieu d'insister sur des amendements de pure forme à un texte destiné à être mis au point. La question ne serait pas la même s'il s'agissait d'amendements de fond.

Le Président approuve cette remarque. Le Comité n'a pas à se prononcer sur telle ou telle interprétation, mais simplement à appeler l'attention des gouvernements sur un passage équivoque du projet.

M. Barbosa de Magalhães, rapporteur, explique que le point en discussion peut avoir une certaine importance quant au fond de la question. Peut-être serait-il utile que le Comité indiquât son opinion à cet égard. Mais puisque le Comité a déjà pris la décision, d'ordre général, de ne pas se prononcer sur les solutions qu'on peut donner aux différents problèmes que les matières en discussion comportent, il n'insiste pas. Pour répondre à une observation du président, le rapporteur dit encore que, si le Comité décidait, pour cette matière, de discuter les solutions desdits problèmes, il serait disposé à modifier son rapport, dans une certaine mesure, pour arriver à un accord et pour que le rapport pût être présenté comme émanant du Comité lui-même. Mais si le Comité maintient pour cette matière la susdite décision générale, il maintient son rapport, c'est-à-dire, le rapport de la Sous-Commission.

Le professeur Brierly constate que c'est le premier cas qui se présente où le Comité discute un projet qui n'est pas le sien. Il est certain que le passage en question de ce projet prête à deux interprétations différentes. Mais comme la conférence future comprendra un comité de rédaction, on doit faire confiance à celui-ci.

Le Président croit interpréter le sentiment de ses collègues en déclarant que le rapport sera envoyé tel quel aux gouvernements, sans que le Comité exprime d'opinion sur le point en discussion.

M. Barbosa de Magalhães, rapporteur, achève la lecture de son rapport.

Article additionnel (voir Annexe III du rapport).

Le professeur Schücking émet certains doutes au sujet de cet article additionnel. Pourquoi établir, en faveur des nations belligérantes, un privilège qui rendra pénible la situation des neutres ?

M. Barbosa de Magalhães, rapporteur, explique que les circonstances spéciales de l'état de guerre imposent le maintien de l'immunité ; un Etat belligérant ne peut être privé de ses navires à cause de créances de particuliers. C'est encore un cas où l'intérêt de l'Etat a le pas sur celui des particuliers. Sans doute, le Comité avait décidé de ne pas proposer de réglementation sur l'état de guerre, mais il est en présence du fait que cet article figure dans le projet approuvé par la Conférence de Gênes. Le Comité doit donc donner son avis sur l'article en question.

Le Président rappelle que le Comité n'a pas à préconiser de solutions. Le rapporteur consent-il à la suppression du paragraphe dont il s'agit ?

M. Barbosa de Magalhães, rapporteur, répond que, s'il est d'accord avec son collègue du Sous-Comité D, le professeur Brierly, pour modifier son rapport sur certains points, c'est pour que ce rapport puisse être considéré comme émanant du Comité. S'il en est autrement, le rapport peut rester tel quel.

Le professeur Brierly ajoute que, s'il a précédemment déconseillé d'amender le projet, c'est en raison des circonstances particulières dans lesquelles celui-ci se présentait. La question actuelle est toute différente, car elle est de fond et non simplement de forme. Si le Comité n'approuve pas l'article additionnel, il aura certainement raison d'en demander la suppression. En ce qui le concerne personnellement, il considère l'article comme étant indispensable et il ne peut se rallier à l'opinion émise par le professeur Schücking.

M. Wickersham croit qu'il convient, en cette matière, de procéder avec beaucoup de circonspection. Les deux conférences qui ont eu lieu jusqu'ici n'étaient pas des conférences gouvernementales ; il en sera autrement de celle que le Gouvernement belge est invité à convoquer. Le Comité n'a pas à suggérer de modification au projet qu'il examine en ce moment, ni à émettre d'opinion sur telle ou telle solution. Par contre, sur la question générale posée au Comité, c'est-à-dire de savoir si cette matière se prête à une réglementation internationale, M. Wickersham répond affirmativement pour les motifs exposés dans le rapport. Le Comité ne demandera au Conseil de réunir une conférence que si le Gouvernement belge n'en prend pas l'initiative. Cette conférence éventuelle sera saisie des documents actuels, les discutera et les amendera à son gré ; il n'appartient pas au Comité de préparer ces modifications. En tout cas, il ne serait pas, personnellement, en mesure de la faire.

Le Président invite le Comité à décider s'il présentera une recommandation conditionnelle, dans le sens qu'il a lui-même indiqué précédemment. En outre, dans cette recommandation, fera-t-il allusion à toutes les questions traitées dans le rapport, ou se bornera-t-il à celles qui font l'objet des dispositions adoptées par la Conférence de Gothembourg ? Car l'article additionnel ne figurait pas dans le projet adopté par cette conférence.

M. Wickersham propose d'adopter une motion qui, après discussion, est rédigée comme suit :

« Le Sous-Comité désigné en avril 1925 pour examiner le statut juridique des navires de commerce gouvernementaux, en vue du règlement, par voie de convention, des questions s'y rapportant, a soumis un rapport au Comité, exposant les raisons qui militent à l'appui de sa conclusion que la matière figure parmi celles dont la réglementation par accords internationaux est désirable et réalisable actuellement. Ledit rapport a été examiné par le Comité.

« Celui-ci, tout en se ralliant aux conclusions de son sous-comité, constate que la matière a déjà été envisagée dans deux conférences internationales convoquées par le Comité maritime international et tenues respectivement à Gothembourg et à Gênes ; qu'un projet de convention a été soumis au Gouvernement belge, qui a été prié de convoquer une conférence diplomatique à l'effet de préparer un texte conventionnel à soumettre à la signature des Etats, demande que ce gouvernement examine à présent.

« Considérant, en conséquence, que, au cas où le Gouvernement belge déférerait à cette invitation, la communication de la matière en cause aux gouvernements des Etats membres, d'après la résolution de l'Assemblée du 22 septembre 1924, pourrait apparaître superflue.

« *Le Comité décide* de transmettre le rapport de son sous-comité au Conseil, en exprimant l'avis que la matière figure parmi celles qu'il est désirable et présentement réalisable de régler par voie de convention internationale, soit de la manière proposée par le Comité maritime international, soit, si cette initiative reste sans suite, d'une autre manière que le Conseil pourrait juger appropriée. »

M. Barbosa de Magalhães, rapporteur, croit que le Comité peut s'autoriser des circonstances particulières actuelles pour présenter cette suggestion au Conseil ; il s'agit, en effet, d'une question déjà connue des gouvernements, qui ont donné leur assentiment à sa mise à l'étude. Ce faisant, le Comité n'empiète sur aucune initiative ; il apporte son appui au Gouvernement belge.

VINGTIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le samedi 23 *janvier* 1926, *à* 10 *heures* 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

60. Conflits de lois sur la nationalités : Rapport du Dr Rundstein (C.P.D.I. 20 et Annexe).

Le Dr Rundstein, rapporteur, fait la déclaration suivante :

Le rapport que votre sous-comité a eu l'honneur de soumettre à l'appréciation du Comité ne donne pas des solutions qui pourraient mettre de côté tous les doutes et éliminer tous les conflits concernant les problèmes de la nationalité. Je ne veux pas dire qu'il ne serait pas possible de faire des suggestions plus larges, ayant pour but de créer un règlement plus parfait et introduisant une certaine uniformité superposée aux législations des Etats particuliers. Nous avons des modèles d'un tel règlement qui, sous réserve de quelques retouches, pourraient être acceptés purement et simplement ; je renvoie au projet élaboré par l'Institut de droit international. Je pourrais de même mentionner des suggestions les plus nouvelles faites par l'« International Law Association », dont l'analyse est donnée dans le mémoire complémentaire de votre sous-comité. Mais tous ces projets, y inclus le projet de l'« International Woman Suffrage Alliance » (qui se rapporte à une question particulière) sont atteints d'un vice apparent ; étant théoriquement rationnels et peut-être souhaitables du point de vue de la *lex condenda*, ils ne sont pas réalisables et ne peuvent pas compter sur l'acceptation générale. Et je crois qu'en travaillant en vue d'obtenir des résultats pratiques, nous ne sommes pas tenus d'aspirer à la création d'une œuvre parfaite au point de vue théorique et scientifique. La possibilité d'application pratique, voilà le *criterium* unique. Il va sans dire qu'elle doit se baser sur un fondement solide de prémisses scientifiques ; mais on doit souligner que les raisons théoriques ne sont pas décisives pour accepter une solution quelconque comme pratiquement nécessaire. On a dit autrefois que c'est « sur les textes inapplicables que l'accord s'établit le plus facilement », mais un tel accord nous donnerait une satisfaction platonique. On nous lira, on ne nous suivra pas. Peut-être, qu'il me soit permis d'exagérer, on louera notre œuvre comme un produit de construction scientifique. Mais notre tâche ne serait pas remplie, car il s'agit de résultats pratiques et non pas de vœux et de recommandations de pure théorie.

C'est pourquoi le projet de votre sous-comité est un peu restreint et n'embrasse pas entièrement la totalité du problème.

Il ne tend pas à la création de règles rigides, modifiant la couche solide des législations nationales. Il n'introduit pas des réformes que les Etats devraient acceptci en transformant les dispositions des lois intérieures. Il ne se prononce pas pour l'acceptation générale d'un des grands principes de *jus sanguinis* et de *jus soli* ; de même il ne tend pas à leur combinaison, mais il cherche à prévenir quelques conflits provenant de l'application de ces principes, en reconnaissant qu'une prépondérance de l'un d'eux se heurterait nécessairement à des obstacles d'ordre politique.

En suivant l'ordre des dispositions de l'avant-projet de votre sous-comité, je fais remarquer ce qui suit sur le contenu de ses recommandations.

L'analyse du droit coutumier international nous démontre l'existence de quelques règles généralement admises, dont l'acceptation par voie de convention générale aurait une valeur déclarative.

L'article premier et l'article trois de l'avant-projet essaient de formuler ces règles. Je fais remarquer que l'article premier est modelé sur l'article 7 du projet d'une convention sur la protection diplomatique élaboré par l'Institut américain de droit international. L'article deuxième est conçu comme un corollaire nécessaire du principe reconnu par l'article premier.

En reconnaissant l'impossibilité d'un règlement uniforme quant au choix d'un des deux principes dominant toute la matière de la nationalité, nous admettons néanmoins l'application du *jus soli* pour quelques cas exceptionnels (articles 4 et 5). Je trouve ces dispositions réalisables et même nécessaires pour éviter les conflits provenant de l'heimatlosat. Mais en même temps, je fais remarquer que la disposition de l'article 5 pourrait susciter certains doutes, par exemple, sur les relations réciproques des Etats qui acceptent respectivement le système pur du *jus soli* et du *jus sanguinis* Cette disposition est peut-être un peu hardie ; néanmoins, nous avons trouvé utile de l'introduire pour atténuer les conséquences provenant de l'application rigide des lois n'admettant pas le régime de *jus soli*, même dans ces cas exceptionnels.

Notre avant-projet, n'ayant pour but que de régler la situation juridique des double nationaux, prévoit uniquement la solution des conflits pour déterminer la nationalité d'une personne qui se prévalait de plusieurs nationalités (article 6). De même, les articles 7, 8 et 9 sont conçus dans le but de prévenir les cas qui font naître la double nationalité. Etant d'avis qu'il serait nécessaire d'introduire une règle, d'après laquelle la naturalisation dépend de la libération préalable de l'allégeance ancienne, nous pensons que l'application sans condition d'une telle règle se heurterait aux objections justifiées des Etats qui y verraient une restriction de leur souveraineté. C'est pourquoi nous avons introduit la clause de l'alinéa 2 de l'article 7.

En examinant la situation créée par les réformes entreprises quant à l'influence du mariage sur la nationalité, nous sommes d'avis qu'il serait prématuré de légiférer par voie d'une convention générale sur le règlement uniforme des questions provoquées par les courants modernes qui ont transformé visiblement la règle ancienne, d'après laquelle la femme suit toujours la nationalité du mari. Notre tâche doit être plus modeste et limitée aux préventions des conflits causés par la différence des législations. La règle de l'article 10 ne préjugeant en rien le contenu des lois intérieures, laisse aux Etats la main libre de régler la matière à leur discrétion. Ne touchant pas même à leur souveraineté, elle veut apaiser les conflits et éliminer les cas de la double nationalité aussi bien que de l'heimatlosat. S'il plaît à un Etat de reconnaître un principe de la nationalité différente des gens mariés, il pourra le faire selon son avis ; si les autres Etats préfèrent de se tenir aux principes traditionnels, ils doivent néanmoins respecter les règlements différents en éliminant, dans ce cas, l'application de leurs propres règles aux femmes de leur nation qui se marient avec les étrangers et aux femmes étrangères mariées avec leurs propres ressortissants. On ne veut donc pas éliminer la disparité des législations, mais prévenir uniquement des conflits sans préjuger la compétence exclusive des législations respectives. La même idée est le fondement de la règle suivante de l'article 11 concernant les effets juridiques de la légitimation ou de la reconnaissance des enfants naturels.

L'avant-projet de votre sous-comité prévoit enfin le règlement de quelques questions de pure forme (articles 12-16), dont la plus grave est la question de la preuve de la nationalité. Si ce rapide exposé témoigne, comme le rapport et l'avant-projet même, de la modération qui a guidé votre sous-comité dans ses travaux, c'est la difficulté du problème qui a empêché une initiative plus audacieuse. Nous étions d'avis que l'œuvre de la codification dans ce domaine ne peut être fructueuse qu'à condition qu'on procède par étapes successives.

Le rapporteur propose d'aborder l'examen de son avant-projet de « Convention pour régler quelques conflits de loi en matière de nationalité ».

Article premier.

Le professeur Diena, vice-président, reconnaît que les membres du sous-comité se sont modestement proposé de travailler dans un domaine limité. Or, l'article 1er semble témoigner d'une ambition quelque peu contradictoire ; il se hasarde sur un terrain dangereux, lorsque, après avoir proposé de reconnaître comme principe général « que les modes d'acquisition et de perte de la nationalité soient réglées par la législation intérieure de chaque Etat », ce qui est exact, il ajoute immédiatement qu'un Etat doit renoncer à protéger ses nationaux, si un autre Etat vient à leur contester leur nationalité. C'est ainsi qu'à un certain moment, le Brésil

a déclaré que tous les citoyens qui possédaient des immeubles sur son territoire seraient considérés comme citoyens brésiliens. Un nombre considérable d'émigrés italiens se sont ainsi trouvés Brésiliens à leur insu. Le Gouvernement italien devrait-il renoncer à les protéger ?

Le Dr Rundstein, rapporteur, répond que cet engagement de ne pas intervenir ne concerne que les cas où la réglementation est basée sur d'autres considérations « que celle de simple résidence dans le pays ». Lorsqu'un pays impose sa nationalité aux étrangers domiciliés, l'intervention est précisément possible.

Le Dr Suarez déclare que cet article soulève une question dont on ne saurait méconnaître l'importance et la délicatesse. Après avoir consulté dix gouvernements de l'Amérique latine, il est arrivé à la conclusion qu'il fallait essayer d'aboutir à un règlement susceptible de supprimer tout au moins les effets des conflits de nationalité avec l'Europe. Les pays d'Europe et d'Amérique latine seraient certainement disposés à se faire des concessions réciproques, car l'état actuel de la question suscite les plus grandes difficultés. Il citera, par exemple, le cas d'un fils de Français né en Argentine et retournant en Argentine après avoir été blessé trois fois dans les rangs de l'armée française, où il avait conquis le grade de capitaine. Dès son arrivée, il a été arrêté comme déserteur argentin. En l'occurrence, le ministre de la Guerre a su trouver une solution inspirée par le bon sens et l'équité, tout en s'écartant du texte de la loi. Mais on se trouve en présence d'une situation impossible à conserver, que le Comité devrait aborder dans son ensemble à la prochaine session.

De toute façon, la proposition formulée à l'article 1er ne saurait être envisagée un seul instant ; le Gouvernement argentin ne peut pas renoncer à son droit de protection et se désintéresser, par exemple, d'un Argentin, fils d'Italien, qui se trouverait en Italie.

Le professeur Diena, vice-président, fait observer que des inconvénients de cet ordre n'existent pas seulement entre l'Europe et l'Amérique ; en Italie, tout fils d'Italien est Italien. Tout étranger né en France d'un étranger qui, lui aussi, était né en France, est considéré comme Français. Or, un Italien qui se trouve dans ce cas est considéré comme Italien en Italie, alors que la France le considère comme un Français qui n'a même pas la faculté d'opter à sa majorité. Le professeur Diena a connu un jeune homme qui se trouvait dans ce cas ; après avoir fait son service en Italie, il savait que s'il retournait en France, il serait emprisonné. Du point de vue de la loi, il est impossible de lui donner le moindre conseil. Comme il ne s'agissait pas d'un cas unique, les Gouvernements français et italien ont trouvé un *modus vivendi* pendant la guerre ; il était seulement valable en matière militaire et ne touchait pas la question de nationalité. C'est dans ce sens que le Comité devrait faire des efforts.

M. Barbosa de Magalhães est d'accord sur l'utilité de trouver une solution qui permette d'éviter les plus pénibles conflits. Le professeur Diena et le professeur Suarez sont d'accord pour rejeter la proposition de l'article 1er du projet, chacun d'eux s'inspirant de principes et de doctrines différents. Mais on doit observer que ce ne sera que grâce à un esprit de transaction qu'on pourra arriver à un résultat. Or, si l'on adopte une solution comme celle de l'article 1er, ce n'est pas seulement un Etat qui transige, ce sont les deux Etats en cause qui transigent, aucun d'eux n'abdiquant sa souveraineté ; ce sont les deux Etats en cause qui se trouveront d'accord pour prévenir et régler des situations fâcheuses.

Pour les pays d'émigration, l'Italie et le Portugal, par exemple, l'esprit de conciliation doit être plus grand. Toutefois, le Portugal, dans le décret du 2 décembre 1910, qui est cité dans le rapport, établit qu'un citoyen portugais tenu pour être un national d'un autre pays, ne pourra, tant qu'il habitera cet autre pays, invoquer la qualité de citoyen portugais. Il serait opportun que les autres Etats s'inspirassent de cette disposition. Du reste, l'article 6, qui doit être combiné avec l'article 1er, ne résoud pas la question de la double nationalité ; il se borne à donner une solution à l'égard des Etats tiers.

En faisant ressortir qu'un des aspects le plus fâcheux de la question de la double nationalité est celui qui se rapporte au service militaire, M. Barbosa de Magalhães rappelle qu'en 1922, il a négocié avec le Brésil, comme ministre des Affaires étrangères du Portugal, une convention sur la double nationalité et le service militaire, d'après laquelle, en ce qui concerne celui-ci, tout double national, brésilien et portugais, qui aura accompli le service militaire dans un des deux pays — Brésil ou Portugal — sera exempté de le faire dans l'autre.

Il est vrai, d'ailleurs, que les Parlements des deux pays n'ont pas entamé la discussion de cette convention, vu les difficultés qui résulteraient de la question de la double nationalité et l'échec ultérieur d'une convention analogue entre l'Angleterre et le Brésil.

Dans ce domaine, particulièrement délicat, ce qui est souhaitable n'est pas réalisable, et inversement.

Le Dr Guerrero fait observer que le professeur Diena et M. Suarez représentent deux systèmes diamétralement opposés, si bien que leur accord est apparent et masque, en réalité, un désaccord profond. Il pose à M. Suarez la question suivante : Un individu, fils d'Italien, né en Argentine, est Argentin ; s'il est en conflit avec la justice argentine, le Gouvernement argentin admettra-t-il que le Gouvernement italien fasse des représentations diplomatiques ?

Le Dr Suarez répond négativement.

Le professeur Diena, vice-président, suppose que cet Argentin vienne en Italie et qu'on l'emprisonne pour avoir éludé l'obligation du service militaire : si l'Argentine réclame, le Gouvernement italien répondra qu'il lui est impossible de prendre en considération cette réclamation.

Le Président a l'impression que les membres du Comité sont d'accord pour refuser d'énoncer le principe général formulé à l'article premier et, en tout cas, il serait en dehors des attributions du Comité de l'adopter à titre de solution. Il est évident que le Gouvernement italien, par exemple, ne peut pas renoncer à la protection de ceux qu'il considère comme ses nationaux, en vertu du *jus sanguinis*. Mais est-il possible d'élaborer un texte différent, susceptible de faire disparaître, dans une certaine mesure, les causes des conflits ? Il lui semble qu'on pourrait envisager une règle conçue dans le sens suivant : « Les Etats s'engagent à ne pas accorder la protection diplomatique et à ne pas intervenir en faveur de leurs nationaux, pourvu que ces derniers soient considérés comme ressortissants par la loi d'Etat de leur résidence, en application du *jus soli*. » De cette façon le Gouvernement italien, par exemple, renoncerait à protéger certaines personnes qui sont italiennes d'après la loi italienne, mais qui, dès leur naissance, sont considérées comme brésiliennes par la loi brésilienne.

Le Dr Rundstein, rapporteur, déclare que le principe général de non-intervention prévu par l'article 1er est accepté par la pratique diplomatique de plusieurs pays. Quant à la réserve adoptée dans cet article, savoir : « en reconnaissant le principe général que les modes d'acquisition et de perte de nationalité sont réglés par la législation de chaque Etat », cette réserve est empruntée à la convention signée à Rome entre les Etats successeurs de l'ancien Empire austro-hongrois.

Le professeur Diena, vice-président, déclare qu'il s'agit d'une disposition tout à fait spéciale. De même, la France et l'Italie ont une convention spéciale qui permet de considérer comme italiens, après un nombre indéfini de générations, les descendants d'Italiens résidant en Tunisie.

M. Wickersham estime que le principe général est parfaitement exact ; mais la seconde partie de l'article serait impossible à accepter aux Etats-Unis qui ne sauraient, en aucun cas, renoncer à accorder la protection diplomatique à leurs nationaux. Dans certains cas, on reconnaît la double nationalité aux Etats-Unis, par exemple, pour les enfants nés à l'étranger de parents américains ; mais, d'une façon générale, cette reconnaissance est restreinte et ne s'exerce que dans le cas où le pays de naissance revendique l'enfant.

Le professeur Brierly se rallie à la proposition du président, que MM. Wickersham et Rundstein pourraient peut-être accepter également. En dernier lieu, la situation se présente ainsi : il n'est pas à prévoir que l'un des deux grands principes : *jus soli* ou *jus sanguinis*, consente à céder le pas à l'autre ; ils continueront à coexister. On peut donc espérer seulement aboutir à un *modus vivendi*. Mais si un pays attaché à la théorie du *jus soli* ne peut admettre qu'un individu né en Argentine de parents italiens et qui se rend en Italie y soit considéré à juste titre comme Italien ; et si, inversement, un pays attaché au *jus sanguinis* refuse de reconnaître la nationalité argentine de cet individu, lorsqu'il se trouve en Argentine, tout espoir de conciliation est impossible. D'autre part, on ne saurait guère s'attendre à ce qu'aucun pays reconnaisse une nationalité étrangère imposée à un de ses ressortissants malgré sa volonté, comme cela pourrait se produire sous le régime de la législation brésilienne dont on a parlé. Le *modus vivendi* pourrait être trouvé sur la base du projet présenté par M. Rundstein, avec un léger amendement qui limiterait l'engagement de se faire des concessions réciproques au cas des personnes acquérant une nationalité soit par *jus soli*, soit par *jus sanguinis*.

Le Dr Guerrero estime que le Comité réalise déjà un progrès considérable en arrivant à un *modus vivendi* de cette nature. Il propose de remplacer la dernière ligne de l'article premier par le texte suivant : « En vertu de l'application d'un des deux grands systèmes *(jus soli* ou *jus sanguinis)*... ».

M. Wickersham pense qu'il serait possible de réaliser un accord sur les grandes lignes indiquées par M. Brierly, bien qu'il ne puisse pas, dès maintenant, à première vue, se prononcer formellement. Cette question est extrêmement délicate et a causé aux Etats-Unis de graves difficultés ; la loi mexicaine est analogue à la loi brésilienne et impose la nationalité aux résidents. Le Gouvernement des Etats-Unis a protesté auprès des Gouvernements mexicain et brésilien, qui ont répondu qu'il n'était pas question d'imposer cette nationalité contre la volonté des intéressés.

Aux Etats-Unis, tous les enfants nés sur le territoire sont considérés comme Américains ; le gouvernement reconnaît donc ce principe pour les autres Etats. Mais les différents principes en vigueur sont opposés d'une manière si radicale et fondamentale qu'on ne voit pas la possibilité de les concilier. Le Gouvernement des Etats-Unis ne saurait en aucun cas s'engager à ne pas défendre ses nationaux.

Le Président fait observer que, pour le maintien des bonnes relations internationales, il est utile que les Etats respectent mutuellement leurs principes. Il suppose qu'un Italien, né en Argentine, vive de longues années dans ce pays ; il serait évidemment inadmissible et injurieux à l'égard du Gouvernement argentin de tolérer que cet individu vînt brusquement invoquer la protection diplomatique du Gouvernement italien et qu'il l'obtînt. Il s'agit d'une question qui présente une grande importance pratique et qui mérite d'être abordée. L'étude des diverses solutions devrait être basée sur l'idée du respect réciproque des principes en vigueur dans les divers Etats et de la nécessité d'écarter les abus les plus choquants.

Le Dr Suarez estime qu'il est inutile de discuter sur un texte qui, dans la situation actuelle, ne peut pas aboutir à un résultat positif. Il espère que le Comité pourra proposer un *modus*

vivendi satisfaisant à la prochaine session. Pour le moment il est impossible de concevoir que l'Argentine et le Brésil, qui possèdent l'un et l'autre environ quatre millions de fils d'étrangers nés sur leur territoire, renoncent à les protéger.

Le Dr Guerrero se demande si M. Suarez est réellement en désaccord avec lui ; reconnaît-il à l'Italie le droit de protéger un Argentin, fils d'Italien, né et domicilié depuis sa naissance en Argentine ?

Le Dr Suarez répond négativement, considérant cette protection comme incompatible avec la souveraineté de l'Argentine.

M. Barbosa de Magalhães fait observer que l'Italie, comme, en général, tous les pays d'Europe, s'appuie sur le *jus sanguinis*, et l'Argentine, comme en général tous les pays d'Amérique, s'appuie sur le *jus soli* ; il y a donc là un conflit impossible à régler aussi longtemps qu'on veut maintenir intégralement ces doctrines. Il ne sera pas possible d'éviter les cas de double nationalité ; au contraire, ils se multiplieront, si les pays d'Amérique continuent à élargir les cas de naturalisation forcée, en établissant, comme a fait le Brésil, par exemple, que les étrangers qui se marient et qui possèdent des immeubles au Brésil sont considérés comme citoyens brésiliens.

Le Dr Suarez reconnaît qu'une telle disposition est excessive.

M. Barbosa de Magalhães se demande s'il ne serait pas possible, à titre de proposition transactionnelle, d'essayer de résoudre au moins la question du service militaire, en proposant que tout double national ayant fait son service militaire dans le pays où il habite resterait exempt du service militaire dans l'autre pays qui le revendique.

Le professeur Diena, vice-président, rappelle que, devant des questions beaucoup moins importantes et sur lesquelles il avait constaté des dissentiments beaucoup moins graves que le dissentiment actuel, le Comité avait décidé de s'abstenir. C'est à plus forte raison le cas d'adopter une attitude prudente. Il propose la suppression pure et simple de l'article premier.

En réponse à une demande de précision de M. Brierly, il déclare que l'application stricte des principes juridiques permet, théoriquement, au Gouvernement italien d'accorder sa protection diplomatique aux descendants d'Italiens nés en Argentine et qu'il n'existe aucune limite au bout d'une nombre quelconque de générations. Mais, pour des raisons politiques, le Gouvernement italien renonce le plus souvent à l'exercice de ce droit qui, du reste, tombe en désuétude pour des raisons de fait, car, au bout de deux générations, la plupart de ces Italiens cessent de s'inscrire au consulat et jouissent des mêmes droits que les Argentins proprement dits, allant jusqu'à bénéficier de l'accession aux fonctions gouvernementales.

Dès que l'un de ces individus demande sa naturalisation comme citoyen argentin, il cesse d'être Italien aux yeux de la loi italienne.

Le professeur Brierly se déclare d'accord mais, pratiquement, cette hypothèse ne saurait exister ; un individu se trouvant dans ce cas ne peut pas être naturalisé argentin, car l'Argentine lui attribue déjà cette nationalité.

Le professeur Diena, vice-président, répond que, dans ce cas, il peut renoncer à la nationalité italienne, ce qui revient au même, ou exercer son droit d'option à sa majorité.

Le Dr Suarez aperçoit la possibilité d'une solution dans une disposition qui tiendrait compte de la volonté des intéressés. La Constitution argentine de 1853 laissait co-exister le *jus sanguinis* et le *jus soli*, ce qui a causé des luttes atroces pendant sept ans. En 1860, elle a été modifiée en ce sens que le *jus soli* a été exclusivement adopté. Il ne prétend pas qu'une telle disposition soit très satisfaisante et accueillerait avec satisfaction une proposition de laisser place à l'option volontaire des intéressés.

Le Président met aux voix la question de savoir s'il convient de retenir une partie de l'article 1er avec les amendements qui résultent de l'échange de vues qui vient d'intervenir.

Cette proposition est acceptée par 7 voix contre 5, le professeur Diena, M. Suarez et M. Wickersham demandant qu'on précise qu'ils ont voté contre.

Article 2.

Le Dr Rundstein, rapporteur, donne lecture de l'article 2, dans le texte amendé par M. Schücking :

> « Une femme n'acquérant pas, par l'effet du mariage, la nationalité de son mari et considérée en même temps par les lois de l'Etat de son origine comme ayant perdu sa nationalité, par le fait du mariage, aura néanmoins droit à un passeport et à la protection diplomatique de l'Etat dont son mari est ressortissant, au même titre que son mari. »

Le Dr Guerrero estime souhaitable et réalisable que l'Etat d'origine continue à considérer comme faisant partie de ses ressortissants la femme qui n'a pas obtenu de nationalité de son

mari, car, en principe, l'Etat évite de diminuer le nombre de ses ressortissants. Il propose donc le texte suivant :

« Une femme n'acquérant pas, par l'effet du mariage, la nationalité de son mari, doit être considérée comme n'ayant pas perdu sa nationalité d'origine, par fait de mariage, et aura droit au passeport et à la protection diplomatique de l'Etat dont elle est ressortissante. »

Le Dr Loder estime que la question la plus importante concernant le statut de la femme mariée se trouve éludée dans le texte de ce projet d'annexe. L'article 9 ne contient qu'une simple disposition nécessaire et de droit, l'article 10, une simple constatation de fait. On se trouve donc en présence d'un seul article 2 et le commentaire qu'il suscite dans l'esprit de M. Loder est que *parturiunt montes, nascetur ridiculus mus.*

Le Dr Rundstein, rapporteur, ne croit pas qu'une question de cette gravité pouvait être utilement abordée. L'article 10 vise les Etats qui seraient Parties contractantes. Dans le cas contraire, l'article 2 s'applique : une femme de nationalité A se marie avec le ressortissant d'un Etat partie à la convention ; on applique la loi de cet Etat.

M. Barbosa de Magalhães fait observer que si l'article 10 est appliqué, le cas prévu à l'article 2 ne se pose pas ; cet article contient une disposition transitoire qui devrait être envisagée après l'article 10.

M. Wickersham ne voit pas la possibilité d'adopter un article prévoyant qu'un Etat accorderait des passeports à une personne qui ne fait pas partie de ses ressortissants, car le porteur d'un passeport témoigne, par cela même, qu'il est citoyen d'un Etat dont il peut revendiquer la protection diplomatique. Dans les cas où la femme perd sa nationalité par son mariage, sans acquérir la nationalité de son mari, on peut seulement créer un statut provisoire, à moins qu'il ne soit possible de susciter un accord international permettant un règlement du fond de la question.

Le professeur Brierly ne voit pas le moyen de régler cette question autrement que par l'unité des lois intérieures de tous les pays ; malheureusement, la tendance générale est actuellement de s'éloigner de cette unité. Cependant, si la femme mariée perd tout droit de protection de son pays d'origine, sans acquérir le même droit de protection du pays de son mari, il y a là une situation à laquelle il faut essayer de porter remède. De toute façon, une femme qui se trouve dans ce cas doit être en mesure d'obtenir un passeport ou un document qui en tienne lieu.

M. Matsuda fait observer que, dans la législation japonaise, une femme japonaise qui épouse un étranger perd sa nationalité, même si elle n'acquiert pas la nationalité de son mari. Le gouvernement ne peut pas accorder un passeport, car ce document est toujours destiné à constater une nationalité. Mais on devrait laisser de côté cette question de passeport et de protection diplomatique, car la seule question véritablement importante est celle-ci : quelle est la nationalité de la femme mariée ?

Le Président fait observer qu'on ne peut pas régler le statut de la femme mariée sans empiéter sur les législations intérieures ; c'est pourquoi le rapporteur a cherché une solution partielle. Ne pourrait-on pas imaginer, par exemple, l'octroi d'un passeport sur lequel on indiquerait que le porteur est accompagné de sa femme, en expliquant la situation de cette dernière, au point de vue du droit international ?

La discussion est ajournée à la prochaine séance.

VINGT ET UNIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le samedi 23 *janvier* 1926, *à* 15 *heures* 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

61. **Conflits des lois sur la nationalité : Rapport du Dr Rundstein (C.P.D.I. 20)** (suite).

Article 2 (suite).

Le Dr Rundstein, rapporteur, rappelle que, dans le traité entre les Etats-Unis et la Bulgarie, il est expressément spécifié que ce traité ne s'applique pas à l'acquisition de la nationalité par une femme, du fait du mariage. Il cite, en outre, un cas qui s'est produit en Pologne : un architecte américain, venu en Pologne sur l'invitation d'une municipalité, épouse une

Allemande, qui perdit sa nationalité allemande sans acquérir la nationalité américaine. Comme elle n'avait pas de passeport, les autorités locales refusaient de lui accorder le permis de séjour. Pour résoudre la difficulté, le consulat des Etats-Unis à Varsovie remit à cette dame un certificat attestant que, sans avoir acquis la nationalité des Etats-Unis, elle était l'épouse d'un citoyen américain. S'inspirant de cette procédure, le rapporteur propose de remplacer le mot « passeport » par l'expression « certificat d'identité ».

Le professeur Schücking fait observer que, même s'il était possible, pour l'avenir, de régler la question de la nationalité de la femme mariée par voie de convention d'une même manière pour tous les Etats — ce qui est douteux pour le moment, — il resterait de nombreuses femmes mariées qui, dans le passé, auraient perdu leur nationalité d'origine du fait du mariage, sans avoir acquis une autre nationalité. Par exemple, selon la loi allemande, une Allemande perd sa nationalité du fait de son mariage avec un étranger. Mais si ce mariage ne lui fait pas acquérir une autre nationalité, il est incontestable que sa situation sera très fâcheuse. Personnellement, il ne comprend pas pourquoi l'Etat dont le mari est ressortissant ne serait pas obligé par convention de donner à la femme de celui-ci un passeport et la protection diplomatique. Lesdites femmes rentreraient dans la catégorie des « protégés ». D'ailleurs, il est de pratique courante, dans les Etats où le cas se présente, de donner au moins des cartes d'identité aux personnes qui ne jouissent pas des droits de nationalité On peut rappeler encore le cas suivant : la Suisse, pendant la guerre, a accordé sa protection diplomatique à des ressortissants d'autres Etats neutres, pour leur faciliter l'accès d'un pays belligérant avec lequel la Suisse était en relations plus étroites que l'Etat de la personne protégée.

M. Matsuda désire rectifier une déclaration qu'il avait faite lors de la séance précédente. D'après la législation japonaise, si une Japonaise épouse un étranger, elle ne peut conserver sa nationalité d'origine, à moins que son mariage ne lui fasse pas acquérir la nationalité de son mari. La question ne se poserait donc pas pour la législation japonaise. Toutefois, il maintient son affirmation au point de vue théorique.

M. Wickersham ne croit pas que l'on puisse maintenir la mention de la protection diplomatique, si l'on remplace le mot « passeport » par les mots « certificat d'identité ». Pour les Etats-Unis, la difficulté proviendrait du fait que, n'étant pas citoyenne américaine, la femme en question ne pourrait pas entrer dans le pays sans être admise au quota.

Sur la suggestion du Président, le Dr Rundstein, rapporteur, accepte de supprimer les derniers mots de l'alinéa : « et à la protection diplomatique de l'Etat dont son mari est ressortissant ».

Le professeur Brierly estime que l'essentiel est que la femme mariée se trouvant dans cette situation reçoive un papier d'identité. Il conviendrait également de savoir si ce papier doit lui être délivré par l'Etat dont elle est ressortissante ou par l'Etat dont son mari est ressortissant. Mais c'est là une question de détail sur laquelle il est préférable que le Comité ne se prononce pas.

Le Dr Rundstein, rapporteur, croit que c'est à l'Etat du mari de délivrer ce certificat.

Le Dr Suarez est de cet avis : du fait de son mariage, la femme, en effet, a-t-elle perdu ses attaches avec son Etat d'origine ? Il en doute, étant donné les idées actuelles sur les droits de la femme.

Le professeur Diena, vice-président, est d'avis que si le projet primitif du rapporteur prêtait à des critiques, du moins prévoyait-il des mesures efficaces pour remédier à une situation fâcheuse. Si la femme en question ne doit recevoir qu'une simple carte d'identité, toute cette convention ne lui aura procuré qu'un bien mince avantage. Ou bien l'on doit arriver à obtenir des Etats qu'ils consentent à remédier efficacement à cette situation, ou bien il est préférable de renoncer à une stipulation inefficace.

Le Dr Guerrero estime que l'octroi d'une carte d'identité n'améliore nullement la situation de la femme, si l'on ne définit pas les droits que cette carte doit donner. S'il s'agit seulement d'une pièce d'identité, un acte de naissance ou de mariage suffit. Ce que l'on demande, ce sont des pièces qui, comme les passeports, permettent, par exemple, de traverser les frontières.

Le Président rappelle qu'il s'agit pour le Comité, non pas de recommander une solution, mais simplement d'une question à signaler aux gouvernements.

A l'unanimité, *le Comité décide de retenir cet article, amendé par le rapporteur.*

Le Comité décide également de transférer cet article après l'article 10.

Article 3.

Le Dr Suarez accepte cet article, bien qu'il doive modifier certaines pratiques en vigueur dans presque tous les pays de l'Amérique du Sud, où l'on ne fait exception que pour les personnes ayant le titre de diplomate : toutefois, il lui semble juste que la mesure s'applique également aux consuls et autres fonctionnaires.

L'article est retenu.

Article 4.

Retenu.

Article 5.

Le Dr Rundstein, rapporteur, cite l'exemple suivant. Un enfant, né en France de parents argentins, n'a ni la nationalité argentine, ni la nationalité française. En pareil cas, on devrait appliquer le principe du *jus soli*.

Le professeur Diena, vice-président, croit qu'en général, les Etats qui s'en tiennent au principe du *jus soli* sont très sévères dans l'application de ce principe à des étrangers, mais plus larges lorsqu'il s'agit d'enfants de leurs propres nationaux nés à l'étranger.

Le professeur Brierly ne croit pas qu'il y ait lieu, à l'article 5, de se référer à la règle de l'article 4 ; l'article 4, assez peu important, vise le cas où l'on ignore la nationalité des parents, cas tout différent de celui de l'article 5, qui s'applique lorsque la nationalité des parents est connue. L'article 5, très important, va à la racine même du problème, beaucoup plus large, de la nationalité d'enfants de parents ayant une nationalité connue. Cet article propose qu'un enfant, né hors du pays dont ses parents sont ressortissants, reçoive, au cas où la loi de ce pays ne considérerait pas cet enfant comme un ressortissant, la nationalité du pays où il est né. En d'autres termes, en pareil cas, l'article 5 oblige un Etat à appliquer le principe du *jus soli*, quel que puisse être le critère général adopté par cet Etat en matière de nationalité. Personnellement, il croit cette mesure irréalisable par convention générale.

Le Président croit que, effectivement, la question traitée à l'article 5 est assez importante pour être réglée indépendamment de celle qui est visée à l'article 4. L'article lui paraît, d'ailleurs, devoir être retenu, et il ne s'agit que d'une question de rédaction. Par cette disposition, on obligerait les pays qui se tiennent au principe du *jus sanguinis* à reconnaître, dans certains cas, sur leur propre territoire, le principe du *jus soli*.

Le professeur Diena, vice-président, suggère de remplacer le mot « né » par « domicilié ».

M. Barbosa de Magalhães fait observer que le cas peut se produire où les deux parents sont de nationalités différentes et où le pays du père n'attribue pas la nationalité de celui-ci à l'enfant, qui prend la nationalité de la mère.

Le Président propose d'adopter une formule plus générale dans ce sens : si un enfant est né dans un pays qui applique le *jus sanguinis*, mais s'il n'acquiert pas la nationalité qui lui reviendrait d'après ce principe, c'est alors le *jus soli* qui prévaut et l'enfant a la nationalité du pays où il est né.

Le professeur Diena, vice-président, considère que, si l'on analyse la condition de cet enfant, on constate qu'elle est celle de l'heimatlos. On pourrait donc dire : « dans ce cas, on appliquera les règles déterminant le statut personnel de l'heimatlos ».

Le Président constate que le Comité n'a pas soulevé d'objection contre le principe même de l'article, que le rapporteur pourra modifier dans le sens des observations qui ont été présentées.

L'article est retenu.

Article 6.

Le professeur Diena, vice-président, constate que le deuxième alinéa s'inspire du système de la loi allemande sur les heimatlos, système qui prête à certaines critiques. Pourquoi faire état d'une situation qui n'existe plus lorsqu'il s'agit de régler une condition actuelle ? Il se peut que le domicile indiqué dans le deuxième alinéa de l'article ne soit pas connu ou même, que l'intéressé n'ait été domicilié dans aucun des Etats visés. Dans ce cas, l'article n'indique pas de solution.

Le Président croit que la pensée du rapporteur sera plus exactement rendue si les mots : « la législation en vigueur dans l'un des Etats où il a été domicilié en dernier lieu », sont remplacés par : « la législation en vigueur dans celui de ces deux Etats, etc. ».

Cette suggestion est approuvée par le rapporteur.

Le Président ajoute que, sans doute, comme l'a fait observer le vice-président, l'article ne prévoit pas de règle, si l'intéressé n'a jamais eu de domicile dans les deux pays en question. Cependant, il resterait très peu de cas sans solution.

Le Dr Rundstein, rapporteur, rappelle que, selon une proposition suisse sur le problème de la double nationalité, dans le cas où l'individu n'a jamais été domicilié dans les deux pays en question, on doit appliquer celle des deux lois nationales qui sera indiquée par les circonstances. Le rapporteur a jugé préférable de ne pas faire état d'une telle solution.

M. Barbosa de Magalhaes présente cette objection : il peut se faire que l'on ignore qu'un individu a deux nationalités, et que, dans d'autres pays, l'individu n'invoque que l'une de ses nationalités, à son gré et suivant son intérêt. Dans ce cas, l'inconvénient subsiste.

Le professeur Diena, vice-président, croit que si de tels cas se produisaient, la supercherie serait vite décelée dans la pratique.

Le Dr Guerrero ajoute que l'article ne prévoit que des cas manifestes de double nationalité. Si de tels cas ne se manifestent pas, l'article ne joue pas.

Le professeur Brierly, à propos du premier alinéa, croit qu'il y aurait des inconvénients à mêler deux notions différentes, à savoir : le droit qu'ont deux Etats de traiter un même individu comme leur ressortissant et la façon dont un Etat tiers traite un individu ayant une double nationalité. Il n'est nullement en désaccord avec le rapporteur sur le principe contenu dans cet alinéa, mais ce principe lui semble évident et hors de propos dans un article visant essentiellement la situation des Etats tiers.

Le Président fait observer qu'il y a deux méthodes possibles : ou bien l'Etat tiers peut garder le libre choix de la nationalité qu'il reconnaîtrait, ou bien l'on peut fixer une règle par accord international. Toutefois, si l'on devait laisser le libre choix à l'Etat tiers, il pourrait se produire ce fait peu souhaitable qu'un même individu, en passant d'un Etat tiers dans un autre Etat tiers, pourrait changer de nationalité. Il paraît par conséquent utile d'établir une règle générale, et on ne peut guère en concevoir une meilleure que celle qu'a suggérée le rapporteur.

M. Barbosa de Magalhães propose de supprimer la première phrase du 1er alinéa : « Nonobstant les dispositions de l'article 1er, etc. ». D'après la législation portugaise, un Portugais qui a aussi une nationalité d'un autre pays ne sera pas considéré comme citoyen portugais, tant qu'il vivra dans cet autre pays. Par conséquent, on ne doit pas prétendre établir dans la convention une disposition qui, sans résoudre et, au contraire, en laissant subsister les conflits de double nationalité, aurait pour effet de faire révoquer des dispositions, comme celle de la législation portugaise, qui les résolve, quoique d'une façon encore insuffisante.

Le Dr Rundstein, rapporteur, déclare qu'il biffera les premiers mots de l'alinéa 1er : « Nonobstant les dispositions de l'article 1er ».

Le professeur Diena, vice-président, propose, pour donner satisfaction à M. Barbosa de Magalhães, de remplacer l'expression « sera regardé » par « pourra être regardé ».

Cette suggestion est approuvée.

Le premier alinéa est retenu à l'unanimité.

A propos du deuxième alinéa, le Dr Loder émet l'avis qu'il serait préférable de dire : « Conformément à la législation de son dernier domicile », car cette notion est facile à déterminer.

Le deuxième alinéa est approuvé par 7 voix contre 5, sous la forme suivante :

> « S'il n'est domicilié dans aucune de ses deux patries, sa nationalité sera à déterminer conformément à la législation en vigueur dans celui de ces deux Etats où il a été domicilié en dernier lieu. »

Article 7.

Le Dr Rundstein, rapporteur, se déclare disposé à biffer le paragraphe 3 de la page 7 de son rapport, afin de donner satisfaction au professeur Schücking.

Le professeur Diena, vice-président, expose que, sans discuter au fond la question traitée à cet article, qui pourrait entraîner des conséquences graves, les dispositions prévues par le rapporteur peuvent soulever des inconvénients d'ordre pratique. Certains Etats n'autorisent leurs nationaux à perdre leur nationalité qu'à condition de se voir accorder la nationalité d'un autre Etat. Si, de son côté, l'autre Etat n'accorde la nationalité que si l'intéressé est déjà dégagé de ses liens avec sa première patrie, l'individu en question ne pourra jamais changer de nationalité.

M. Wickersham croit qu'il y a encore moins de chances d'accord général sur cette disposition que sur n'importe quelle autre question. Les Etats-Unis ont toujours préservé jalousement leur droit d'accorder la naturalisation à leurs propres conditions, et ils ne seraient guère disposés à se prêter à un règlement qui aurait pour effet de limiter leur liberté d'action à cet égard. Il est donc inutile d'espérer un accord sur ce point avec les Etats-Unis.

Le Dr Suarez appuie l'observation de son collègue. La République Argentine, comme presque tous les pays ibéro-américains, désireuse de s'assimiler de nombreux éléments, accorde aux étrangers les mêmes droits qu'aux nationaux. Elle ne saurait se rallier à la disposition prévue par le rapporteur, car elle pose trois conditions seulement à la naturalisation : la volonté de se faire naturaliser, la bonne conduite et la résidence. Il ne croit donc pas que les divers membres du Comité puissent se mettre d'accord sur cet article.

Le professeur Diena, vice-président, rappelle que le projet en discussion a pour but d'éviter les cas d'apatridie. Or, la disposition en discussion aurait pour effet de les multiplier : si un individu doit, avant d'être naturalisé, renoncer à sa première nationalité, il devient un heimatlos. Quelle sera sa situation, si la seconde nationalité lui est refusée ?

M. Barbosa de Magalhães constate que, d'après le deuxième alinéa, c'est au pays dont l'intéressé réclame la nationalité de décider si l'autre pays eut de justes motifs pour refuser l'expatriation ; il y aurait là une intervention dans les affaires d'ordre intérieur de ce dernier pays. On pourrait conserver le premier alinéa et supprimer l'exception prévue au deuxième alinéa.

M. Wickersham, le Dr Guerrero et le Dr Suarez proposent de biffer l'article 7.

Le Président approuve en principe l'observation de M. Barbosa de Magalhães. On ne peut toutefois établir la règle du premier alinéa sans y introduire des exceptions ; comme ces exceptions pourraient avoir pour effet un empiétement sur les affaires intérieures d'un pays, mieux vaut biffer tout l'article.

Le Dr Rundstein, rapporteur, pense que l'on pourrait imaginer une rédaction intermédiaire, en supprimant le premier alinéa et en disant simplement :

« Si la naturalisation a été demandée sans que le demandeur ait été libéré de l'allégeance par l'Etat d'origine, la naturalisation acquise ne donnera pas à l'Etat qui a accordé cette naturalisation le droit de protection diplomatique et d'intervention en faveur de la personne naturalisée, à l'égard de l'Etat dont le naturalisé fut précédemment ressortissant.

M. Wickersham précise la portée de sa motion : il a proposé de biffer toute mention de cet article dans le projet du rapporteur. Non seulement la question traitée à l'article 7 n'est pas mûre pour un règlement international, mais encore cet article contient des principes contraires à la législation de certains pays, en particulier des Etats-Unis. Il ne pourrait se rallier à une décision tendant à soumettre comme sujet d'études sérieuses un projet contenant une telle disposition, car cette décision ne pourrait aboutir à aucun résultat utile.

Le professeur Brierly, tout en étant d'accord avec son collègue sur le fond de sa motion, ne peut se rallier à la procédure qu'il a suggérée. Sans doute, il y a peu d'espoirs d'arriver à un accord sur ce point. La discussion qui a eu lieu montre que la matière traitée à l'article 7 ne se prête pas à une réglementation générale ; à plus forte raison serait-il difficile de la faire accepter comme sujet d'études par les gouvernements. Le Comité peut décider de ne pas recommander cette question, sans pour cela exiger du rapporteur qu'il supprime de son projet de convention l'article en question, au sujet duquel le rapport contient des explications qui seraient incompréhensibles si l'article était supprimé.

Le Président rappelle que, quand le Comité approuve une proposition soumise par un rapporteur, cela ne veut pas dire qu'il fait sienne cette proposition, mais simplement qu'il décide de la retenir comme objet d'études à recommander aux gouvernements, en vue de conférences futures. En diverses occasions, à la suite de votes négatifs émis par le Comité sur des propositions faites par les rapporteurs, ceux-ci ont consenti à modifier leurs textes. Lorsque le rapporteur désire maintenir son propre texte, il reste au Comité la possibilité, tout en recommandant une série de questions comme sujet d'études, de faire remarquer que, pour telle question particulière traitée par le rapporteur, le Comité ne croit pas que cette question se prête à une réglementation internationale. Il est même arrivé que le Comité, tout en écartant complètement un ensemble de questions, ait décidé d'envoyer au Conseil les rapports tout entiers traitant de ces questions, bien que le Comité n'ait pas cru devoir recommander celles-ci comme sujet d'études. Dans sa recommandation sur le rapport du Dr Guerrero (responsabilité d'un Etat), le Comité a nettement fait ressortir qu'il présentait les articles de l'avant-projet du rapporteur uniquement comme indiquant des questions à étudier. Dans le cas présent, il n'y aurait aucun inconvénient pour le Comité à déclarer qu'il ne croit pas actuellement possible d'arriver à une solution, par voie de convention générale, sur la matière traitée à l'article 7.

M. Wickersham maintient sa proposition. Le rapport est destiné à indiquer aux gouvernements des matières dont la solution internationale paraît souhaitable et réalisable. Quand les Etats-Unis, par exemple, prendront connaissance du projet, y compris l'article 7, ils déclareront qu'il est impossible d'arriver à un accord à ce sujet et écarteront l'ensemble du projet. Au contraire, si le projet leur est soumis sans l'article 7, il est à prévoir que le Gouvernement américain le fera mettre à l'étude. Il propose donc de faire entièrement disparaître du projet toute mention de l'article 7.

Le Dr Rundstein, rapporteur, serait surpris que les Etats-Unis se prononcent contre l'étude des questions de nationalité, alors qu'ils ont conclu tant de conventions sur ce sujet.

Le Président propose de préciser dans le rapport du Comité que celui-ci recommande l'étude des questions traitées aux articles 1 à 6 et aux articles 8 et suivants, en omettant toute recommandation concernant la matière traitée à l'article 7.

Le Dr Mastny croit que, pour donner satisfaction à M. Wickersham, on pourrait aller plus loin et préciser que la matière traitée à l'article 7 n'a pas paru au Comité suffisamment mûre pour des études ultérieures.

Le Dr Guerrero, tout en se déclarant opposé à l'article 7, ne croit pas que le Comité puisse obliger le rapporteur à modifier son projet, puisqu'il sera nettement dit que celui-ci n'est pas le projet du Comité.

Par 9 voix contre 3, le Comité décide d'indiquer dans ses recommandations aux gouvernement. qu'il ne trouve pas la matière traitée à l'article 7 mûre pour un essai de codification internationales

Par 8 voix contre 3, le Comité écarte la motion de M. Wickersham.

Article 8.

Sur la motion de M. Barbosa de Magalhães, *l'article est complété par les mots* « dans un délai à déterminer ».

Article 9

M. Matsuda, à propos des mots « par le fait de la dissolution du mariage (mort du mari, annulation du mariage, divorce) », se demande si le cas de mort du mari est considéré comme une cause de dissolution du mariage. A son avis, la mort du mari ne modifie pas la situation établie par la loi entre les époux.

Sur une remarque du Dr Loder, le Président explique qu'il s'agit de savoir s'il y a des législations selon lesquelles, du fait de la dissolution du mariage, la femme reprend son ancienne nationalité.

Le professeur Diena, vice-président, précise qu'il faut d'autres conditions que celles-ci.

Le Président conclut que, dans ces conditions, la disposition prévue par l'article est inutile dans sa forme actuelle.

Le professeur Schücking déclare qu'en Allemagne, seule l'annulation du mariage restitue à la femme son ancienne nationalité.

M. Barbosa de Magalhães est d'avis que l'annulation du mariage a pour effet de rétablir la situation juridique antérieure. La question n'est pas la même pour le divorce et le cas de mort du mari. L'article pose l'hypothèse que la femme recouvre sa nationalité par le fait de la dissolution du mariage, mais il peut arriver que, de ce fait, elle perde la nationalité de son mari sans recouvrer sa nationalité primitive. A son avis, ce cas ne serait pas couvert par la disposition de l'article 10.

Le professeur Brierly se demande si l'article 9 ne pourrait avoir certaines conséquences contraires à l'attente du rapporteur, Que l'on suppose une Française épousant un Anglais, vivant en Angleterre, ayant des enfants qui deviennent Anglais, non seulement par leur naissance, mais par leur éducation et leur instruction. Si le mari meurt, la femme reprendrait *ipso facto* sa nationalité française, aux termes de cet article. Or, ce serait pour elle une situation intolérable que d'être contrainte de retrouver sa première nationalité et de perdre la nationalité qui est celle de ses enfants.

Le Dr Rundstein, rapporteur, répond au professeur Brierly en expliquant que son projet présuppose une déclaration, par l'intéressé, de sa volonté de recouvrer son ancienne nationalité.

Le Président croit qu'il s'est produit une confusion résultant de la rédaction de l'article, où il est dit : « en recouvrant sa nationalité d'origine par le fait de la dissolution du mariage, etc. ».

Il propose d'employer l'expression : « après la dissolution du mariage », et de supprimer les mots indiqués entre parenthèses ; les conséquences de la dissolution du mariage relèvent de la législation intérieure des Etats et il est inutile de les mentionner.

Sur une remarque du professeur Diena, le Président explique la portée de l'article par l'exemple suivant : si une Française épouse un Italien et si, après la disparition de son mari et pour une cause quelconque, cette femme recouvre sa nationalité française, l'Italie, en vertu de cette disposition, ne s'opposera pas à ce que cette femme soit libérée de la nationalité italienne.

Le Dr Rundstein, rapporteur, approuve cette interprétation.

L'article est adopté sous la forme suivante :

> « Une femme mariée avec un étranger, en recouvrant sa nationalité d'origine après la dissolution du mariage, perd, par cette réintégration, la nationalité acquise par effet du mariage. »

Article 10.

Le professeur Diena, vice-président, propose, pour la clarté de la discussion, d'examiner séparément les deux hypothèses envisagées dans l'article : 1° au moment du mariage ; 2° au cours du mariage.

Le Dr Rundstein, rapporteur, prend l'exemple suivant : si une Polonaise, en épousant un Italien, acquiert de ce fait la nationalité italienne, elle perdra la nationalité polonaise. Par contre, si, d'après la législation italienne, la femme n'acquérait pas la nationalité italienne, alors elle ne perdrait pas la nationalité polonaise.

Le Président constate que cet article contient deux règles : l'une sur l'acquisition de la nationalité, l'autre sur la perte de la nationalité. Comme le Comité a précédemment décidé d'écarter l'article 7 qui vise l'acquisition de nationalité, il semble difficile de maintenir ici une disposition correspondante, car il est douteux qu'un Etat s'oblige à ne pas considérer les femmes de ses citoyens comme ses propres citoyennes. Par contre, la règle sur la perte

de la nationalité, qui est destinée à éviter l'apatridie, est assez simple et peut être conservée : si une Européenne épouse un Américain, elle ne perdra pas sa nationalité car elle n'acquerra pas la nationalité américaine.

Le professeur Diena, vice-président, croit également que l'on ne peut conserver la règle sur l'acquisition de nationalité qui est destinée à éviter les cas de double nationalité, car on ne pourra pas empêcher l'Etat du pays dont la femme est originaire de continuer de la considérer comme sa citoyenne. D'autre part, l'article fait mention de changements survenus pendant le mariage. Il peut y avoir apatridie par suite d'un changement de nationalité du mari. On pourrait donc diviser l'article en deux alinéas, l'un concernant le changement de nationalité occasionné par le mariage, l'autre, le changement de nationalité survenu au cours du mariage.

Le Président croit préférable d'envisager en premier lieu le cas de perte de nationalité, sur lequel il y a accord probable, puis le cas d'acquisition de nationalité.

Le professeur Diena, vice-président, doute de la possibilité de réaliser un accord général sur le deuxième point. La situation actuelle est compliquée du fait que divers pays ont adopté des lois différentes sur la nationalité ; mais si ces pays ont cru devoir amender leur législation précédente, il est peu vraisemblable qu'ils renoncent volontiers à cette nouvelle législation.

Le Dr Guerrero suggère de retenir simplement la disposition visant les cas d'apatridie et de dire que la femme n'acquérant pas, par son mariage, la nationalité de son mari doit conserver la nationalité de son Etat d'origine.

Le professeur Diena, vice-président, fait observer que cette disposition est déjà admise par plusieurs législations.

Le Président propose que le rapporteur soumette au Comité, lors de la prochaine séance, des textes modifiés des articles 10 et 11.

Il en est ainsi décidé.

Article additionnel proposé par le professeur Schücking.

Le Dr Rundstein, rapporteur, suggère d'ajouter après l'article 11, afin de donner satisfaction au professeur Schücking (voir annexe II, document C.P.D.I. 20), un article ainsi conçu :

> « Les dispositions des articles 9, 10 et 11 de la présente convention ne se rapportent pas aux solutions des conflits de loi civile, qui demeurent réglés par les législations intérieures en vigueur dans les Etats contractants ou par les conventions internationales respectives. »

Le rapporteur donne lecture, à ce propos, des considérants du professeur Schücking (voir document cité). Si la femme a une autre nationalité que son mari, il peut se poser la question du statut de droit international privé à appliquer. Son collègue du Sous-Comité entend spécifier que les dispositions de la convention future ne préjugent pas de la réponse de cette question.

Le professeur Diena, vice-président, est d'avis que les principes généraux du droit international privé ne seraient en rien modifiés du fait de l'adoption des dispositions prévues. Il peut arriver que deux époux soient de nationalité différente, mais les questions de droit international privé qui se poseraient pourraient être résolues même dans ce cas. Il est donc préférable d'écarter la motion du professeur Schücking.

Il en est ainsi décidé.

VINGT-DEUXIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le lundi 25 *janvier* 1926, *à* 10 *heures* 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

62. **Conflits de lois sur la nationalité : Rapport du Dr Rundstein (C.P.D.I. 20)** (suite).

Le Président ouvre la discussion sur les textes des articles 10 et 11, amendés par le rapporteur, ainsi que sur l'article 11 *bis* (cas de l'adoption), soumis par le rapporteur.

Article 10 (suite).

a) *Cas de perte de la nationalité d'origine au moment du mariage.*

Le Dr Rundstein, rapporteur, soumet au Comité le texte suivant :

> « Une femme mariée ne perd sa nationalité d'origine que si, au moment ou au cours du mariage, elle est considérée, par la législation de l'Etat auquel appartient son mari, comme ayant acquis la nationalité de celui-ci. »

Le professeur Diena, vice-président, croit qu'il sera important de rédiger l'article de façon à déterminer le moment précis où, au cours du mariage, la femme peut perdre sa nationalité.

Le Dr Rundstein, rapporteur, précise que, comme il est dit dans son rapport, il s'agit du cas où le mari se fait naturaliser au cours du mariage.

Le Dr Loder estime que c'est à la conférence future qu'il appartiendra de fixer la rédaction de cette disposition. A son avis, on ne peut se rapporter, dans un acte international, à des législations nationales, qui peuvent changer d'un instant à l'autre.

Le Président suggère de traiter séparément du changement de nationalité survenu au moment du mariage et du changement survenu au cours du mariage.

Le professeur Brierly, tout en admettant que la suggestion du rapporteur est peut-être le seul moyen d'éviter un conflit entre les lois des divers pays, la trouve extrêmement gênante, aussi bien pour la femme que pour l'Etat intéressés. Normalement, une femme qui épousé un étranger vit à l'étranger avec son mari et finit par s'identifier avec les intérêts de celui-ci. Il est gênant pour un Etat d'avoir des nationaux dispersés dans le monde et identifiés avec des intérêts étrangers. La situation n'est pas plus commode pour la femme qui, si elle veut avoir un passeport, par exemple, doit, à l'étranger, s'adresser aux autorités qui représentent l'Etat dont elle a la nationalité.

M. Wickersham croit que l'on peut envisager cette question sous un angle différent des autres questions : on signalerait aux gouvernements les conséquences déplorables de législations qui donnent à une femme un statut différent du statut de son mari. Il ne faut pas oublier que la législation à cet égard est récente et que l'on n'a pas encore eu le temps de voir se former des traditions juridiques en cette matière. Il semble possible de réaliser un accord qui, tout en protégeant l'unité du mariage pendant sa durée, prévoirait aussi sa dissolution et réglerait à cet effet le statut de la femme. La discussion qui a eu lieu montre que plus l'on veut essayer de concilier les divers points de vue, plus on rencontre de difficultés. On pourrait donc se contenter d'appeler l'attention des gouvernements sur les inconvénients qui ont été signalés.

Le professeur Diena, vice-président, constate que la règle proposée en dernier lieu par le rapporteur n'a rien de dangereux. Elle se ramène à ceci : si, par exemple, une Polonaise, après avoir épousé un Américain, prend la nationalité américaine, ce cas ne soulève pas de difficultés; si, au contraire, elle ne devient pas Américaine, elle reste Polonaise. En somme, cette règle a pour objet d'éviter les conflits de lois, mais elle n'empiète nullement sur les diverses législations nationales.

Le Président fait observer au professeur Brierly que, sans la règle proposée, bien des personnes resteront sans nationalité. Sans doute, la femme en question aurait des difficultés à se procurer un passeport, mais, sans la règle proposée, elle ne pourrait avoir aucune espèce de passeport.

Le Dr Guerrero appuie la suggestion de M. Wickersham ; une recommandation du présent comité aux gouvernements qui ont commencé à adopter le nouveau système, consistant à refuser à la femme mariée la nationalité du mari, serait des plus utiles.

M. Barbosa de Magalhães approuve la nouvelle rédaction proposée par le rapporteur.

A la suite d'une discussion, le Président émet l'avis que ses divers collègues peuvent adopter la proposition du rapporteur, la conséquence étant simplement la suivante : chaque Etat s'engagerait à reconnaître qu'une femme de sa nationalité, épousant un étranger sans acquérir la nationalité de celui-ci, garderait sa nationalité d'origine.

Par 7 voix contre 5, le Comité décide de retenir la question et de la faire figurer parmi ses recommandations aux gouvernements.

b) *Changement de nationalité du mari survenant au cours du mariage.*

Le Président demande au Comité s'il est d'avis de recommander l'adoption du même principe dans le cas où le mari change de nationalité (naturalisation) au cours du mariage.

Le professeur Diena, vice-président, tout en approuvant cette suggestion, croit qu'il faudrait, dans la rédaction définitive, tenir compte du fait que certaines législations, sans accorder *ipso jure* à la femme la nationalité acquise par son mari, lui permettent cependant d'opter pour cette nationalité. Il faudrait donc envisager plutôt la question de fait que la question de droit.

Par 7 voix contre 3, la proposition du rapporteur est retenue, sous réserve de modifications de rédaction.

c) *Cas d'acquisition de nationalité.*

Le Président ouvre la discussion sur le texte amendé du rapporteur, ainsi conçu :

« Une femme mariée n'acquiert la nationalité de son mari étranger que si, au moment ou au cours du mariage, elle est considérée par la législation de l'Etat auquel elle appartient comme ayant perdu sa nationalité d'origine. »

Le professeur Diena, vice-président, croit cette proposition irréalisable et propose de supprimer l'alinéa en discussion.

Par 9 voix contre 3, le Comité se prononce contre la proposition du rapporteur.

Article 11.

a) *Premier alinéa (perte de nationalité).*

Le Président ouvre la discussion sur le premier alinéa de l'article 11, amendé par le rapporteur, sous cette forme :

« Un enfant illégitime ne perd sa nationalité d'origine que si, au moment du changement de son état civil (reconnaissance, légitimation), il est considéré par la législation de l'Etat auquel appartient son père comme ayant acquis sa nationalité. »

Le professeur Diena, vice-président, pense qu'il serait préférable de remplacer les mots « ayant acquis » par le mot « possédant », en raison de la théorie suivant laquelle la reconnaissance aurait un caractère *déclaratif* plutôt que *créatif*.

Le Président suggère d'adopter une rédaction plus large pour comprendre les cas où l'enfant illégitime a la nationalité de sa mère.

Le professeur Diena, vice-président, appuie cette suggestion. La règle se ramène à ceci : l'acquisition d'une nouvelle nationalité doit toujours être accompagnée de la perte de l'autre nationalité.

L'alinéa en discussion est approuvé par 7 voix, sous réserve de rédaction.

b) *Deuxième alinéa (acquisition de nationalité).*

Le professeur Diena, vice-président, demande la suppression de cet alinéa.

Le Dr Rundstein, rapporteur, insiste pour le maintien de sa proposition.

Par 8 voix contre 2, la proposition du rapporteur est écartée.

Article 11 *bis.*

Le Dr Rundstein, rapporteur, soumet un article 11 *bis* ainsi conçu :

« La règle de l'article 11 s'applique si la législation de l'Etat auquel appartient l'adoptant confère à l'adopté la nationalité de celui-ci, ou si l'adoption d'un ressortissant par un étranger entraîne la perte de la nationalité d'origine de l'adopté. »

Le professeur Diena, vice-président, croit cette règle inopportune, car, d'après certaines législations, l'enfant adopté garde tous ses rapports avec sa famille naturelle.

Le Dr Rundstein, rapporteur, objecte que c'est le cas contraire pour certaines législations, à savoir les législations japonaise, hongroise et polonaise.

Le Président fait observer au professeur Diena que l'article en discussion ne contient qu'une clause négative (perte de nationalité), mais non une clause positive (acquisition de nationalité). Il propose la rédaction suivante :

« Un enfant adopté, qui n'acquiert pas, par le fait de l'adoption, la nationalité de l'adoptant, conserve sa nationalité antérieure. »

Le Dr Rundstein, rapporteur, et le professeur Diena, vice-président, approuvent cette rédaction.

M. Wickersham croit qu'il s'agit là d'une question relevant non pas du droit international, mais de la législation intérieure des Etats. Aux Etats-Unis, en particulier, le problème est très compliqué du fait que les divers Etats qui les composent ont, à cet égard, des lois différentes. Dans ces conditions, on voit difficilement le moyen de mettre à exécution la proposition du rapporteur. On pourrait peut-être recommander aux Etats d'amender leur législation intérieure, mais il n'est pas possible d'accepter cette disposition par convention internationale.

Le professeur Diena, vice-président, convient qu'il y a plusieurs Etats dont les diverses législations intérieures contiennent des dispositions différentes à cet égard. Peut-être serait-il possible de tenir compte d'un autre critère pour répartir la compétence législative entre ces diverses législations, par exemple, celui du domicile. Dans les divers Etats américains, il s'agirait donc de rechercher quel est celui que l'on doit prendre en considération, en tenant compte du domicile. Par ailleurs, il est clair qu'une règle de droit international doit être complétée par des règles de droit intérieur.

Le Dr Rundstein, rapporteur, rappelle que les Etats-Unis ont déjà changé leur législation intérieure en concluant des accords sur la nationalité.

Par 7 voix contre 3, le Comité décide de recommander aux gouvernements la matière traitée à l'article 11 bis.

Article 12.

Le Dr Rundstein, rapporteur, explique que la stipulation prévue à cet article est de pure forme et rappelle qu'elle figure dans la Convention de Rome (Etats successeurs de l'Autriche).

L'article 12 *est retenu.*

Article 13.

Le Dr Loder constate que l'article 13 vise le règlement des différends pouvant s'élever entre les parties contractantes. Or, il ne suffit pas de dire que ces différends « seront portés » devant la Cour permanente, car il y a deux voies différentes à suivre pour cette procédure. Si l'on se reporte aux articles 34, 35 et 40 du Statut de la Cour, on constate que : 1° seuls des Etats peuvent se présenter devant la Cour ; 2° tous les Etats, Membres ou non de la Société, peuvent se présenter devant elle ; par contre, la question de la voie à suivre (procès ordinaire ou avis consultatifs) reste ouverte. Le vice-président a rappelé précédemment que cette question avait été discutée, sans résultat d'ailleurs, lors de la dernière Conférence de La Haye. On peut se demander si une simple demande d'interprétation de certains points douteux suffit pour qu'une cause soit portée devant la Cour. Le point important est que des différends surgissant entre des autorités de diverses nationalités, ou bien entre des autorités et des particuliers de diverses nationalités, ne peuvent lui être soumis que si les Etats prennent fait et cause. L'autre question est de savoir si les Etats doivent, dans ce cas, s'adresser au Conseil (ou à l'Assemblée, mais celle-ci ne se réunit qu'une fois par an) pour demander un avis consultatif, puisque cette demande ne peut venir que du Conseil ou de l'Assemblée. En tout état de cause, ce n'est pas au présent comité, mais à la conférence future, de décider de la voie à suivre pour porter les différends devant la Cour. D'autre part, il semble impossible de conserver la disposition figurant au deuxième alinéa de l'article 13. Comment un Etat pourrait-il demander que ses tribunaux s'occupent d'abord de la cause, en s'exposant ainsi à voir contredire leurs sentences par la Cour ?

Le professeur Diena, vice-président, croit qu'il y a peut-être là une réserve introduite dans l'intérêt des nationaux. Si l'on suppose une convention conclue sur la nationalité, chaque Etat prendra les dispositions d'ordre intérieur nécessaires à son application. Si, lors de l'application de cette convention à un cas particulier, il s'élève une divergence d'interprétation, le cas est du ressort des tribunaux ordinaires, et il est naturel, pour les parties, de se prévaloir des dispositions de leur législation intérieure. Ce n'est qu'ensuite que les Etats eux-mêmes peuvent entrer en jeu ; si l'un d'eux soutient qu'un tribunal de l'autre partie a interprété la convention d'une manière erronée, il y a, dans ce cas, différend entre Etats, et la cause est du ressort de la Cour permanente.

Le Président se demande s'il ne vaudrait pas mieux supprimer cet article, qui semble sortir du cadre de la matière confiée au Sous-Comité : celui-ci n'a pas à s'occuper de la compétence de la Cour permanente. On peut d'ailleurs se demander s'il ne se pose pas là une question d'ordre général, pouvant surgir à propos de toutes les conventions.

Le Dr Loder approuve les observations du président. Il serait utile et peut-être nécessaire de poser la question d'une manière générale et d'appeler l'attention des gouvernements sur les voies à suivre, lorsqu'une affaire doit être portée devant la Cour permanente de Justice internationale.

Le Dr Rundstein, rapporteur, accepte de supprimer l'article 13, si le Comité doit présenter une recommandation générale dans le sens qui vient d'être indiqué.

Le professeur Diena, vice-président, rappelle que, lors de la Conférence de La Haye, les membres de la première Commission avaient été d'accord pour proposer l'adoption d'une clause semblable à celle qui figure dans le projet du rapporteur. Lui-même a fait remarquer — et son collègue, le Dr Loder, était du même avis — que le cas pourrait se présenter, non seulement pour la question de la faillite, mais aussi pour les autres conventions, et qu'il était préférable de discuter cette matière pour l'ensemble des questions : cette suggestion fut approuvée. Il ne semble pas, d'ailleurs, que l'on puisse adopter une solution absolue pour l'une des deux voies indiquées par le Dr Loder. Si une question présente un caractère politique, il peut être opportun de passer par l'intermédiaire du Conseil ; si elle présente un caractère juridique, mieux vaut peut-être suivre la voie du procès.

Sur de nouvelles observations du Dr Loder, le professeur Diena ajoute que si une juridiction nationale a, par exemple, déclaré qu'une saisie était de bonne prise, sa décision est valable au point de vue intérieur : mais il y a toujours, pour l'Etat auquel appartient l'autre partie, la possibilité de s'adresser à la Cour permanente, qui peut ordonner à l'Etat en cause de verser une indemnité à la partie lésée.

Le Dr Loder constate qu'il se pose là la question de savoir si une décision prise par une juridiction nationale peut être défaite par la Cour permanente. Le Comité n'a pas à en décider. Il doit seulement attirer l'attention des gouvernements sur ce point.

Le Président suggère que le Dr Loder soumette au Comité, lors d'une prochaine séance, un texte d'ordre général, appelant l'attention des gouvernements sur l'utilité d'insérer dans

les conventions éventuelles des dispositions déterminant si et par quelle voie l'on devra recourir à la juridiction de la Cour permanente. C'est, en effet, une question qui peut se poser, à peu près dans les mêmes conditions, pour toutes les matières dont discute le Comité.

Le Dr Loder accepte la proposition du président.

L'article 13 est supprimé.

Article 14.

Sur la proposition du Dr Loder et avec le consentement du rapporteur, *cet article est supprimé.*

Article 15.

M. Barbosa de Magalhães dit que la règle prévue à cet article est insuffisante et peut soulever des doutes Si l'on prend, par exemple, le cas d'un enfant sans patrie, prévu à l'article 4, on ne pourra pas appliquer la convention, puisque ledit enfant ne sera pas ressortissant de l'un des Etats contractants. Si un individu, primitivement ressortissant d'un Etat non contractant, obtient sa naturalisation dans un Etat contractant, l'article lui serait-il applicable ?

Le professeur Diena, vice-président, cite un autre cas douteux : si un Italien naturalisé français épouse une Polonaise, et si la Pologne n'est pas partie contractante, la Polonaise ne pourrait pas bénéficier de la convention.

Le Dr Guerrero et le professeur Diena proposent de biffer l'article 15.

Le Président croit qu'il pourrait y avoir des inconvénients à ne pas adopter une disposition sur ce sujet, surtout en raison des stipulations portées à l'article 1er du projet.

M. Wickersham propose de biffer également les articles 16 et 17 ; il est prématuré, pour le Comité, de vouloir s'occuper de la forme que doit prendre la convention.

Le professeur Brierly appuie la motion de M. Wickersham. Il se peut qu'une disposition de ce genre soit nécessaire, si la convention n'est pas acceptée par tous les Etats ; mais il est prématuré d'en discuter.

Les articles 15, 16 et 17 sont supprimés.

Le Président déclare que les textes des articles 5 et 7, amendés par le rapporteur, seront examinés au moment où le Comité arrêtera les termes de sa recommandation sur la question de la nationalité. Il précise, en outre, que, comme ce fut le cas pour le rapport du Dr Guerrero, le Comité signalera dans ses recommandations qu'il ne propose pas l'adoption des solutions envisagées par le rapporteur ; le projet de celui-ci constitue seulement un sommaire des questions dont le Comité recommande l'étude aux gouvernements.

Le Dr Rundstein remercie ses collègues de l'attention et de la courtoisie qu'ils ont apportées à la discussion de son projet.

VINGT-TROISIEME SÉANCE

Tenue à Genève, le lundi 25 janvier 1926, à 15 h. 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

63. Droit de la mer territoriale : Rapport du professeur Schücking (C.P.D.I. 19).

Le professeur Schücking, rapporteur, expose qu'à la suite des discussions qui ont eu lieu dans le Sous-Comité, dont il était le rapporteur, il a modifié certains articles de son projet de convention. Toutefois, les membres du Sous-Comité n'ont pu se mettre d'accord sur tous les points.

Article 1.

Le professeur Schücking explique que c'est par suite d'une erreur de traduction que son texte primitif portait les mots : « l'Etat a un droit illimité ». Il faut lire : « l'Etat a un droit de souveraineté ». Cet article concerne le caractère et le contenu des droits de l'Etat riverain. Il s'agit de choisir entre deux méthodes : l'une a pour base l'idée de la domination de l'Etat riverain sur la mer territoriale, domination qui doit être limitée par certains droits d'usage commun au profit des autres Etats ; l'autre théorie soutient la liberté de la mer et ne reconnaît que certains droits restreints à l'Etat riverain dans le domaine de la soi-disant mer terri-

toriale. Un examen approfondi du problème montre qu'en pratique, la solution de cette question de principe n'est pas indifférente. Si on admet le droit de domination de l'Etat riverain, il faut admettre qu'il jouit du pouvoir juridique d'élargir sa puissance de domination dans de nouvelles directions. Le rapporteur donne lecture de l'exposé des motifs de son projet sur ce point. Son collègue du Sous-Comité, M. Wickersham a proposé l'expression : « l'Etat a un droit de souveraineté ». D'autre part, M. Barbosa de Magalhães préférait la définition suivante : « l'Etat a un droit de domination ». Il semble qu'il y ait là une question de forme plutôt qu'une divergence de fond.

Le Président désire présenter quelques observations générales à propos de l'article 1er. Lorsque le Comité a arrêté les termes du mandat assigné au Sous-Comité, il a pris soin de souligner expressément qu'il s'agissait d'étudier « les questions relatives au droit de la mer territoriale considérée sous ses divers aspects ». Il semble, en effet, que le Comité soit unanime à reconnaître que les droits de l'Etat riverain peuvent varier, quant à leur étendue géographique, suivant qu'il s'agit, par exemple, du maintien de la neutralité, du droit de pêche, du contrôle des douanes, etc. C'est pourquoi il lui semble, pour le moment, difficile d'admettre que le droit de l'Etat riverain soit défini comme un droit de souveraineté ; on ne peut, en effet, concevoir qu'une souveraineté unique ait plusieurs étendues différentes. Peut-être serait-il préférable de dire, à l'article 1er : « l'Etat riverain possède sur les eaux qui baignent sa côte certains droits dans des zones qui peuvent différer suivant la nature du droit dont il s'agit ». Le rapporteur a cherché à éviter la difficulté en parlant des eaux territoriales comme signifiant l'étendue sur laquelle l'Etat riverain exerce la somme la moins restreinte de ses droits, et en ajoutant qu'au delà de cette domination, les Etats peuvent exercer certains autres droits.

M. Wickersham explique que le rapporteur, à juste titre, n'a pas cru possible de considérer le sujet confié aux études du Sous-Comité comme affectant exclusivement la mer avoisinant la côte, c'est-à-dire la mer territoriale proprement dite. Il faut également envisager certains droits, discutés dans le rapport, qui sont relatifs au droit de la mer territoriale et applicables à des eaux voisines des eaux territoriales.

M. Barbosa de Magalhães convient qu'il n'y a pas, théoriquement, une grande différence entre les termes de « domination » et de « souveraineté ». Toutefois, le mot de « souveraineté » est plus vague et, depuis plusieurs années, beaucoup d'auteurs vont jusqu'à contester la notion même de souveraineté. D'autre part, comme il l'explique dans ses observations sur le rapport du professeur Schücking (document 19, annexe D), il propose de simplifier l'article 1er et de lui donner la rédaction suivante :

> « L'Etat a un droit de domination sur une zone qui baigne sa côte et sur les airs au-dessus de ladite mer, le sol et le sous-sol au-dessous. »

Contrairement à l'opinion émise par le président, il ne croit pas que, des mots figurant dans le mandat assigné au Sous-Comité, il faille conclure à la nécessité d'établir des distinctions dans la zone de la mer territoriale suivant la nature des droits que l'on veut réglementer. Sans doute, ces distinctions existent aujourd'hui, mais il serait utile d'essayer d'obtenir une unification en ce domaine, et l'extension qu'il a proposée pour la zone territoriale permettrait d'obvier aux difficultés qui s'opposeraient à cette unification. Si l'on admet que la zone doit comprendre des étendues variables selon les sujets, la théorie sur la nature juridique de la mer territoriale sera alors, non pas celle de la domination ou de la souveraineté, mais celle des servitudes ou du droit de conservation. Cette observation de Fauchille est exacte. Par conséquent, en adoptant la théorie de la domination ou de la souveraineté, on doit logiquement fixer une seule zone, ce qui a déjà été réclamé, non seulement au point de vue théorique, mais aussi au point de vue pratique. Les observations sur le rapport du professeur Schücking contiennent des détails à cet égard. Mais, M. Barbosa de Magalhaes rappelle que la fixation d'une seule zone, réclamée par des jurisconsultes, comme Ryckire, et par des marins, comme Godey, est la seule façon de permettre l'exécution d'une mesure qui est jugée indispensable et que l'on trouve dans le projet du capitaine Storni : marquer sur les cartes nautiques les limites acceptées pour la mer territoriale, pour l'information de tous les navigateurs. Le rapport du professeur Schücking constate la nécessité de trouver une zone de mer territoriale stable, et que tous les projets de codification sont d'accord sur la nécessité de fixer des limites précises pour la mer territoriale, et le projet annexe dispose que l'Office international des eaux est chargé d'éditer des cartes maritimes qui indiquent les zones de la mer territoriale. Comment peut-on imaginer que tous ces objectifs peuvent être atteints, si on établit une zone stable et ensuite d'autres zones, dont l'étendue variera et pour les différents pays et pour les différents sujets à considérer ? M. Barbosa de Magalhães a proposé et propose d'étendre la mer jusqu'à douze mille marins, ce qui correspond à la suggestion contenue dans divers projets récents qui mentionnent une première zone de six milles et une deuxième zone de même étendue. On objecte que les Etats ne seront peut-être pas d'accord sur un tel élargissement de la zone territoriale, mais, d'autre part, on dit qu'ils n'accepteront pas de restreindre les zones qu'ils ont établies jusqu'à présent. D'après le rapporteur, la doctrine dominante consiste à considérer que l'étendue de la zone territoriale équivaut à une portée de canon. Cela donnerait aujourd'hui une étendue de beaucoup supérieure à douze milles marins. En tout cas, les Etats qui continuent de soutenir cette théorie n'admettront pas de rétrécir la zone jusqu'à six milles, encore moins jusqu'à trois milles, comme le propose maintenant le rapporteur, d'accord avec M. Wickersham. Celui-ci a rappelé que les Etats-Unis, dans les traités conclus en 1921 avec certaines Puissances, avaient fixé à la mer territoriale une étendue de trois milles ; cependant, les Etats-Unis eux-mêmes, dans d'autres traités et en vertu de cer-

tains usages, ont établi des extensions plus larges pour quelques sujets. Si l'on exclut la question de la pêche, de la chasse, de la neutralité, etc., que reste-t-il de cette zone de trois milles ? Il semble que beaucoup d'Etats ne seront pas disposés à accepter la limitation à trois milles, même avec ces exclusions.

M. Wickersham expose qu'incontestablement, les Etats riverains ont un droit absolu sur une certaine zone de mer territoriale, sous réserve de quelques droits, comme le droit de passage, etc. Au delà de cette zone, on sait aussi, historiquement, que les Etats exercent certains autres droits sur une zone s'étendant jusqu'à douze milles marins, parfois même vingt milles. Quelles que soient les théories sur l'étendue des eaux territoriales, la question se trouve en fait réglée pour les Etats-Unis et quelques autres pays du fait de quelques traités récents. C'est ainsi que la convention avec la Grande-Bretagne, exécutoire depuis le 25 janvier 1924, stipule en son article 1er que la limite des eaux territoriales est fixée à trois milles marins au large de la laisse de basse-mer. La même disposition figure dans les traités conclus avec les Pays-Bas et l'Allemagne. La formule employée dans les traités conclus avec le Danemark, la Norvège et la Suède est un peu différente. Il n'en reste pas moins que quatre grandes Puissances maritimes ont convenu que les eaux territoriales s'étendraient à une distance de trois milles ; il serait irréalisable de proposer une convention fixant une autre limite. Quant aux étendues sur lesquelles peuvent s'exercer certains droits au delà de cette limite, elles sont des plus variables. D'après d'autres traités, les Etats riverains peuvent exercer certains droits au delà de la mer territoriale ; les Etats-Unis se réservent le droit de poursuivre un navire, par exemple, en cas de contravention aux lois sur l'alcool, jusqu'à une distance de quarante milles marins, ou jusqu'à une distance représentée par une heure de navigation à vapeur. Le principe consistant à remplacer la notion de la distance par celle de la vitesse est d'ailleurs entièrement conforme aux idées modernes. Ces exemples, et d'autres que l'on pourrait invoquer, montrent que l'on ne pourrait, en principe, négliger les distinctions existant entre les diverses zones sur lesquelles l'Etat riverain peut exercer des droits différents et qu'un accord sur une zone unique est impossible. Il est clair qu'aucun Etat ne demandera que ses eaux territoriales s'étendent jusqu'à la distance que l'on peut couvrir en une heure de navigation à vapeur, car il ne pourrait assumer toutes les obligations qu'entraînerait, par exemple, le maintien de la neutralité dans une telle zone. On pourrait conserver la limite de trois milles pour les eaux territoriales et admettre au delà certains droits existants ou certains besoins essentiels, dont l'Etat intéressé aurait à faire la preuve, étant admis qu'un Etat exercerait ses droits dans la mesure où il peut assumer les obligations correspondantes.

Le professeur Schücking, rapporteur, donne lecture du texte amendé de l'article 2 de son projet. Il attire l'attention sur le tableau qui se trouve à la page 29 de son rapport et qui montre la variété des droits exercés dans la mer territoriale. Après avoir rappelé le passage de son rapport relatif à la question, le professeur Schücking expose qu'étant donné l'état de droit actuel, il ne sera possible de trouver une limite déterminée pour la mer territoriale qu'en admettant certaines suppositions préliminaires :

1° Nécessité d'exclure le droit de pêche. Après entretien avec M. Wickersham, le rapporteur s'est convaincu que les droits exclusifs de pêche soumis aux pratiques et conventions existantes devaient être réservés à une réglementation ultérieure et spéciale. Les notes figurant dans les observations de M. Barbosa de Magalhães l'ont confirmé dans cette idée. Son collègue a établi le rapport étroit existant entre les conditions géographiques des eaux riveraines et l'extension de la pêche ; c'est pourquoi une réglementation universelle et uniforme de tous les droits de pêche dans toutes les eaux territoriales ne pourrait pas s'appliquer aux mers territoriales. Il faudrait évidemment maintenir aussi tous les droits essentiels à la conservation des droits de pêche, par exemple, les droits de police de la pêche. Sans doute cette solution prête à des critiques, car, d'un côté, on détermine des limites fixes, tandis que, de l'autre côté, on maintient des droits en dehors de ces limites ; mais il ne semble pas exister d'autre solution des difficultés qui surgissent.

2° Les Etats sont habitués à étendre des droits spéciaux en dehors d'une limite fixe, pour différents besoins qui surgissent d'une manière imprévue. Aussi ne peut-on guère espérer qu'ils se contenteront d'une limite déterminée une fois pour toutes. Il serait même impossible d'arriver à faire reconnaître une telle limite, si on admet comme base de domination générale la ligne la plus extrême jusqu'à laquelle, aujourd'hui, un Etat particulier exerce un droit spécial. Il faudrait donc admettre deux zones, l'une stable, l'autre où ne seraient reconnus que les droits de l'Etat riverain qui ont été exercés jusqu'à présent pour des buts purement administratifs. Le rapporteur signale en passant à son collègue M. Barbosa de Magalhães que cette seconde étendue proposée dans le rapport ne serait pas limitée une fois pour toutes du côté de la haute mer ; elle devrait être illimitée, vu les besoins urgents des Etats. Le rapporteur est donc, au fond, d'accord avec ses deux collègues du Sous-Comité. En outre, pour éviter le danger qui résulterait de la tendance des Etats à se créer une seconde zone qui serait analogue par son caractère juridique à la première, il faudrait restreindre les Etats riverains, dans cette seconde zone, à l'exercice de droits déterminés, c'est-à-dire des droits d'ordre administratif. Comme le lui avait fait observer M. Wickersham, on ne doit, d'ailleurs, citer ces droits administratifs dans la convention qu'à titre explicatif, et il faudrait une clause générale qui laisserait ouverte toute possibilité d'admettre des droits administratifs dans la convention. En ne faisant rentrer dans la deuxième zone que des droits administratifs, on exclurait ainsi les droits de jouissance économique, abstraction faite des droits de pêche qui ne sont nullement réglementés par ce projet de convention. Le rapporteur avait cru offrir une garantie contre

toute prétention à des droits arbitraires dans la deuxième zone par sa proposition tendant à l'institution d'un office international des eaux. Mais les membres du Sous-Comité ont considéré cette proposition comme une simple suggestion, et il n'y aura pas lieu d'y consacrer une discussion approfondie.

Si l'on est d'accord sur les principes qui ont été indiqués, à savoir la création de deux zones et l'exclusion des droits de pêche, on pourra revenir à la question de la limite à déterminer pour la première zone. Même dans ce cas, cette question présente des difficultés. Comme les traités les plus récents conclus par des grands Etats, spécialement les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, déclarent accepter expressément la limite de trois milles marins, le rapporteur croit devoir renoncer à sa proposition primitive visant une limite de six milles et revient à la limite de trois milles marins. Si, malgré la création d'une deuxième zone et l'exclusion des droits de pêche, les Etats ayant exercé jusqu'à présent des droits au delà de trois milles marins n'adhèrent pas à cette dernière limite, il serait quand même possible de conclure une convention basée sur la limite de trois milles, les Etats possédant des droits historiques pour une zone plus étendue ayant la faculté de faire une réserve à ce sujet.

Le rapporteur signale une erreur qui s'est glissée à la page 9, quatrième alinéa, de son rapport. Au lieu de lire : « ...une seconde zone qui serait *opposée* dans son caractère à la première », il faut lire : « ...une seconde zone qui serait *analogue* dans son caractère à la première ».

Le professeur Diena, vice-président, déclare se rallier à l'expression « droit de souveraineté » plus conforme aux idées modernes que celle de « droit de domination ». Il est d'ailleurs préférable de laisser de côté toute discussion théorique à ce sujet et de s'en tenir aux solutions pratiques. On peut constater qu'il y a une grande diversité de régimes, non seulement entre les divers pays, d'un même point de vue, mais encore dans un même pays à des points de vue différents. La proposition de M. Barbosa de Magalhães tendant à l'unification est séduisante en théorie, mais on peut douter qu'elle soit réalisable, ou même opportune, car on doit considérer que, quand on s'occupe de la mer territoriale, on l'envisage sous divers aspects, et ce qui est bon à un certain point de vue peut être fâcheux à un autre. Par exemple, au point de vue de la protection de la neutralité, un Etat peut s'en tenir strictement à la limite d'une portée de canon et, étant donné la portée des armes modernes, interdire qu'une bataille maritime ait lieu à moins de 120 kilomètres d'une côte ; mais cette énorme distance ne serait plus admissible lorsqu'il s'agit de la pêche. D'autre part, la distinction établie par le rapporteur, entre une zone de mer côtière de trois milles et une zone où peuvent s'exercer des droits simplement administratifs est difficile à soutenir dans la pratique. Si un pays fait la chasse à des contrebandiers au delà de trois milles, comment établir une distinction nette entre des mesures administratives et des mesures juridiques ? Personnellement, le professeur Diena est, d'ailleurs, partisan d'une division de la mer territoriale en plusieurs zones.

Le professeur Brierly constate que le Comité a abordé le problème par son côté le plus difficile ; personnellement, il réserve son opinion sur la question préliminaire de savoir s'il y a là une matière se prêtant à des recommandations aux gouvernements. La discussion actuelle montre les divergences d'opinion existant entre les membres du Comité et ne permet pas de grands espoirs dans la possibilité de réaliser un accord à ce sujet. Quelle loi doit régir les eaux territoriales ? On peut douter qu'il y ait en cette matière un seul point sur lequel s'établisse un accord universel. Le président avait émis l'avis qu'il y aurait au moins accord sur l'existence de différentes zones pour différents sujets. Or, tel n'est pas, en tout cas, le point de vue anglais ; en droit anglais, il y a une seule zone maritime de trois milles marins, en tout et pour tout. La question est donc très controversée en théorie. Elle est aussi extrêmement technique, et il semble très difficile à un collège de juristes d'en discuter. Si les délibérations actuelles aboutissent à la convocation d'une conférence, celle-ci établira plusieurs sous-commissions d'experts, pour les questions de la pêche, de la défense nationale, des douanes, de l'hygiène, etc. Appartient-il au Comité de faire, fût-ce à titre provisoire, le travail de tous ces experts ? Personnellement, il hésite à exprimer un avis sur chacun de ces points, et chacune de ses remarques portée au procès-verbal devrait, elle-même, être suivie d'un point d'interrogation.

On a soulevé la question du droit de souveraineté et du droit de domination. L'une et l'autre expression ne sont pas claires et il serait peut-être bon de les supprimer du vocabulaire de droit international ; mais on ne saurait abolir l'expression de « droit de souveraineté » seule en matière d'eaux territoriales. Il n'y aurait aucun avantage à la remplacer par celle de « droit de domination », qui aurait encore plus besoin d'être définie.

Le professeur Schücking, rapporteur, fait observer au professeur Diena que la distinction entre les deux zones est déjà faite dans des traités, ainsi qu'il est exposé dans son rapport. Dans la première zone, l'Etat exerce un droit souverain ; il y a là une présomption *juris et de jure*. Au delà de cette zone, l'Etat riverain exerce les droits nécessaires à ses besoins essentiels. Les cas de différend doivent être réglés selon l'article 14 du projet.

Le professeur Diena, vice-président, insiste sur son observation précédente ; si un Etat veut poursuivre un contrebandier au delà de la limite de trois milles et, après l'avoir arrêté, par exemple, à l'intérieur d'une zone de douze milles, le déférer à ses tribunaux, il exerce non pas un droit administratif, mais un droit de juridiction.

Le Dr Guerrero se rallie aux observations du professeur Brierly. Il lui semble impossible, même en prolongeant la discussion, de recommander aux gouvernements une ligne de conduite déterminée. Le Comité se heurte déjà à la difficulté de décider des limites à fixer à la zone territoriale. Il y a des hésitations sur le choix entre les expressions « droit de souveraineté »

et « droit de domination » ; certaines expressions du projet sont très douteuses et donneraient lieu à des conflits, si leur sens n'était pas défini ; par exemple, la mention des « besoins essentiels » faite à l'article 2. Le Comité pourrait donc se contenter, comme pour d'autres matières, de soumettre la question aux gouvernements, sans essayer lui-même de la résoudre.

Le Président rappelle qu'il ne s'agit pas, pour le Comité, de se prononcer sur des solutions quelconques, mais seulement de formuler des questions.

Les observations précédentes du professeur Brierly sur le défaut de connaissances techniques nécessaires ne sont pas concluantes, car il est clair que le Comité ne doit s'occuper que des questions entrant réellement dans sa compétence. Le président constate en passant qu'il n'y a pas de grandes différences de fond entre les propositions du rapporteur et les remarques que lui-même avait présentées au début de la séance, relativement à la distinction à établir entre les diverses zones. Il ne s'agit pas, pour le moment, de discuter l'étendue de l'une ou de l'autre des zones, mais seulement d'indiquer les droits que posséderait l'Etat dans chaque zone. Même si l'on fait abstraction du point sur lequel les vues britanniques semblent irréductibles, et tout en se rendant compte des difficultés techniques du problème, on peut néanmoins envisager la possibilité de se concerter sur certaines bases pour des discussions futures : droits d'usage, preuves à invoquer pour établir un droit sur une certaine étendue géographique, etc. Les objections qui ont été présentées visent des questions qui, à la rigueur, pourraient être écartées ; mais le Comité ne doit pas renoncer à dresser une sorte de questionnaire portant sur des matières susceptibles de se prêter à une réglementation internationale.

M. Wickersham aurait cru possible un accord sur la largeur de la zone territoriale, étant donné que, quelques mois auparavant, quatre grandes Puissances maritimes se sont entendues sur une largeur de trois milles, sauf certaines exceptions. D'après le professeur Brierly, la Grande-Bretagne ne considérerait qu'une seule zone de trois milles, en tout et pour tout. Cependant, on peut invoquer une décision de la justice anglaise, d'où il résulte que, sans tenir compte de cette distance de trois milles, fondée sur d'autres principes (sécurité, observation des lois fiscales, etc.), il n'est pas possible de délimiter une zone unique à l'intérieur de laquelle tous les droits de l'Etat riverain pourraient être exercés. Il a toujours été reconnu qu'il existait certains autres droits pouvant être exercés par l'Etat riverain hors de cette limite, en vertu des usages ou des traités, et qui sont ainsi entrés dans le droit international. En ce qui concerne les Etats-Unis, ce pays, depuis plus d'un siècle, exerce incontestablement d'autres droits, en dehors de la zone de trois milles. Toute cette question est de celles qu'il est souhaitable de régler par convention internationale, et le Comité, même s'il n'est pas en mesure d'examiner quelle doit être cette réglementation internationale, peut tout au moins appeler l'attention des gouvernements sur la possibilité de telles réglementations ; l'accord de quatre grandes Puissances maritimes sur la zone de trois milles est significatif à cet égard.

Le professeur Brierly précise que, dans son idée, le Comité ne doit pas laisser tomber entièrement la question. Ses remarques avaient pour but d'éviter un malentendu possible ; si l'on va au cœur de la question, il ne faut pas paraître présumer que tous les membres du Comité sont d'accord pour estimer que cette matière peut faire l'objet d'une réglementation internationale. Peut-être y a-t-il des chances d'accord sur certains points. Le mandat du Sous-Comité portait, non seulement sur les questions du droit de la mer territoriale, mais encore sur le « droit de juridiction de l'Etat à l'égard des navires de commerce étrangers se trouvant dans ses eaux territoriales ou dans ses ports ». Peut-être les études seront-elles plus fructueuses sur ce second point que sur le premier. En ce qui concerne l'argument tiré par M. Wickersham du fait que quatre grandes Puissances maritimes se sont mises d'accord sur la limite des eaux territoriales des Etats-Unis, il faut observer que deux ou trois des plus importantes Puissances maritimes du monde ont refusé de signer l'accord en question.

M. Wickersham répond que le but des négociations auxquelles on fait allusion n'était pas restreint à cette question de la limite des eaux territoriales ; il portait également sur le droit de poursuite à une distance de la côte des Etats-Unis équivalant à une heure de navigation à vapeur. La question de la largeur de la zone n'était pas considérée comme étant d'importance prédominante, mais il est évident qu'elle a joué un rôle appréciable dans les négociations. Si l'on considère que quatre Puissances maritimes se sont mises d'accord sur une certaine zone, il semble bien qu'il y ait là une base pour des négociations internationales.

M. Matsuda estime que les articles 1 et 2 du projet traitent de deux questions qui méritent beaucoup de réflexion. En ce qui concerne la question du droit de souveraineté, il se rallie à l'opinion exprimée par le professeur Schücking dans son rapport. Quant à l'étendue de la mer territoriale sur laquelle les Etats exercent ce droit, il ne semble pas que, jusqu'à présent, la limite de trois milles soit universellement admise. Il a été beaucoup discuté sur ce point, lors de la première session ; on peut, en particulier, se rappeler les importantes remarques de M. Fromageot. Il n'existe en droit international aucune théorie qui se soit expressément prononcée sur cette étendue de la mer territoriale. Toutefois, comme il s'agit de la question de savoir si et jusqu'à quel point on peut réglementer cette matière par voie de convention, il semble que le Comité puisse donner une réponse affirmative. Personnellement, M. Matsuda préférerait le maintien de l'étendue primitivement fixée dans le rapport à six milles, mais il croit préférable de laisser les gouvernements présenter leurs vues à ce sujet.

Le Dr Suarez déclare qu'à son avis, c'est une erreur de parler de « domination » ou de « souveraineté » à propos de la mer territoriale ; il ne se pose là qu'une question de juridiction. Il désire rappeler que les nations de l'Amérique latine ont fait, à cet égard, une expé-

rience pénible, car à toutes leurs réclamations, il a été objecté, surtout de la part des grandes Puissances, que la limite des eaux territoriales ne dépassait pas trois milles. Ces nations peuvent profiter de l'occasion qui se présente pour formuler quelques observations. C'est pourquoi le Dr Suarez déclare, non pas comme étant son opinion personnelle ou celle de son pays, mais comme étant l'opinion de l'Amérique du Sud :

1° Que la limite de la mer territoriale ne dépasse pas, actuellement, trois milles ;

2° Que cette limite de trois milles est trop petite et qu'elle devrait être portée à six, au moins, mais seulement au moyen d'un accord international ;

3° Que, pour des raisons de police, elle pourrait être portée à dix milles, ou plus, mais *conventionnellement* ;

4° Que la pêche ne peut être soumise aux mêmes règles que la mer territoriale. La pêche dans la mer territoriale peut être réservée aux nationaux d'un gouvernement. Mais en dehors, dans toute l'étendue du plateau continental sous-marin, où il n'y a pas de profondeurs abyssales, un accord international serait nécessaire pour uniformiser les procédés de pêche, dans le but unique de conserver et de mieux utiliser les espèces.

Le professeur Schücking, rapporteur, explique que la solution proposée par lui dans l'article 2 de son projet n'est sans doute pas idéale, mais si elle est acceptée la situation des Etats tiers, au point de vue du droit des gens, sera meilleure qu'elle ne l'est aujourd'hui.

M. Barbosa de Magalhães, tout en conservant son opinion personnelle sur une zone unique, ne désire pas insister à ce sujet pour le moment, vu que le Comité n'a pas à se prononcer pour ou contre et que ses observations sur le rapport de M. Schücking seront envoyées aux gouvernements avec ledit rapport. Il constate cependant que, même entre les partisans de deux zones, il existe des divergences considérables. Si l'on s'en tient à la proposition du rapporteur, on doit reconnaître que l'étendue de trois milles est insuffisante et ne concorde pas avec les tendances et les prétentions les plus récentes. Aux quatre traités signalés par M. Wickersham, on peut opposer le fait que d'autres pays n'ont pas voulu accepter une telle zone ; bien au contraire, d'autres pays établissent encore aujourd'hui dans leurs lois que la zone territoriale s'étend jusqu'à une portée de canon, sinon pour tous les droits, du moins pour quelques-uns : c'est le cas, par exemple, pour l'Italie. On peut aller jusqu'à supposer que même les pays qui ont fixé par traités la limite des eaux territoriales à trois milles pourront changer d'opinion, si l'on en juge d'après certaines réclamations présentées depuis longtemps et tendant à élargir la zone de la mer territoriale. En tout cas, si l'on devait voter sur une double zone, il se prononcerait en faveur d'une première zone de six milles et d'une autre zone, fixe aussi, pour l'exercice de certains droits. A ce propos, M. Barbosa de Magalhães estime justes les observations du professeur Diena sur la nature de ces droits, que le rapport et le projet Schücking justifient d'« administratifs ». La justesse de ces observations subsiste, nonobstant les explications du rapporteur.

En ce qui concerne l'étendue de cette deuxième zone pour certains droits, il a été dit que les Etats pourraient se baser sur les usages ou sur leurs besoins essentiels. Mais qui en jugera ? Le premier rapport préconisait l'établissement d'un office international des eaux, auquel lui-même s'était rallié. Cette idée ayant disparu, peut-on admettre que les Etats, par un acte unilatéral, auraient la faculté d'étendre cette zone pour un sujet quelconque (douane, hygiène, etc.) ? Une telle thèse est contraire à la théorie de la mer commune et, dans une convention comme celle dont s'occupe le Comité, on ne peut reconnaître aux Etats le droit de procéder ainsi par des actes unilatéraux.

Le nouveau texte de l'article 2 stipule que la convention ne traite pas des droits exclusifs de pêche. Mais il semble que le rapporteur et M. Wickersham avaient l'intention d'exclure, non seulement la pêche, mais aussi l'exploitation des richesses de la mer. Il y aura donc lieu d'adopter une rédaction plus large. Le projet devrait également préciser si la question de la neutralité est exclue.

Pour finir, M. Barbosa de Magalhães se permet de signaler au rapporteur certaines rectifications relatives à la législation portugaise citée dans le rapport ; à la page 6 du rapport, à propos de la zone de douane établie par le Portugal, il y aurait lieu d'ajouter le décret N° 4560 du 8 septembre 1918. En ce qui concerne la pêche (même page), le traité avec l'Espagne a été dénoncé en 1912. A la page 18, sur le cabotage, on cite l'article 1315 du Code de commerce portugais, mais on doit remarquer que cet article 1315 est celui du Code de commerce de 1833, ayant été conservé par la loi qui a approuvé le Code de commerce, en vigueur, de 1888. Enfin, il conviendrait d'ajouter le Portugal (Loi N° 735 du 10 juillet 1917) à la liste des pays qui accordent la réciprocité pour le droit de pêche dans la mer territoriale (page 25 du rapport).

Le Dr Suarez signale que le rapport contient également certaines inexactitudes à propos de l'Amérique latine.

Le professeur Brierly considère que la seule limite logique des eaux territoriales est celle de la portée du canon, qui, cependant, équivaudrait aujourd'hui à une absurdité. Toute autre limite que l'on fixera sera arbitraire, mais la limite de trois milles a du moins l'avantage de s'appuyer sur la tradition. D'autre part, on risque d'oublier une considérations importante d'ordre pratique ; les personnes les plus intéressées en la matière sont les marins. Il leur est difficile de déterminer exactement le moment où ils se trouvent à une distance de trois milles ; à plus forte raison serait-ce le cas, si l'on établissait une limite de douze milles. Il est malaisé

de discuter sur la meilleure des limites à adopter, mais on ne doit pas tenir hors de considération les personnes que l'adoption de telle ou telle distance risque de mettre dans une situation difficile.

M. Wickersham fait observer que ces considérations montrent l'avantage qu'il y aurait à adopter le critère de la durée de navigation.

Le professeur Schücking, rapporteur, explique à M. Barbosa de Magalhães que, si un Etat prétend exercer un nouveau droit dans la deuxième zone, les autres Etats, en vertu de l'article 2, peuvent protester. Le différend serait éventuellement tranché par la Cour permanente. Cette proposition du rapport constitue indéniablement un progrès.

M. Wickersham déclare s'opposer à cette disposition, ainsi d'ailleurs qu'à la formule proposée par le rapporteur dans son article 2. Des droits bien définis sont exercés, au delà des eaux territoriales, depuis un siècle ou davantage, par exception à la règle générale. Les droits dont il a parlé sont uniquement des droits résultant de conventions existantes. Il semble inutile d'attendre des Puissances qu'elles reconnaissent de nouveaux droits de nature exceptionnelle. Quant aux droits résultant de l'usage, on doit reconnaître leur existence et ils ne sont pas limités aux eaux territoriales, que celles-ci s'étendent sur trois, six ou vingt milles.

Le Président déclare close la discussion générale et invite le Comité à décider s'il entend en principe retenir cette matière et la recommander aux gouvernements.

A l'unanimité, *le Comité décide de retenir la matière des eaux territoriales et de la recommander aux gouvernements.*

64. **Point III de l'ordre du jour. Autres matières qui pourraient faire l'objet des études du Comité : Désignation d'un Sous-Comité.**

Le Président, rappelant une décision antérieure du Comité, constate que ses collègues ont suggéré un certain nombre de questions nouvelles à confier à l'étude de sous-comités en vue de la troisième session. Il invite ses collègues à désigner un sous-comité qui examinerait les propositions faites et qui pourrait éventuellement reprendre, dans les listes présentées lors de la première session, certaines questions qui n'avaient pas été retenues en raison de l'encombrement du programme arrêté par le Comité. Ce sous-comité serait chargé de présenter un rapport sur les questions à étudier par des sous-comités en vue de la prochaine session.

Après un échange de vues, le Sous-Comité est ainsi composé :

Le Président,
Le professeur Diena,
Le Dr Guerrero,
M. Matsuda,
M. Wickersham.

VINGT-QUATRIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le mardi 26 *janvier* 1926, *à* 10 *heures* 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

65. **Responsabilité d'un Etat en raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers : Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I. 34/I).**

Lecture est donnée de ce document.

Après un bref échange de vues, *il est convenu* que le Comité se réserve de prendre ultérieurement connaissance des modifications que le Dr Guerrero, rapporteur, aura consenti à introduire dans son projet, étant entendu que le rapport et le projet qui l'accompagnent resteront l'œuvre personnelle du rapporteur.

Le projet de questionnaire est approuvé.

Question b : *Droit de la mer territoriale* (suite).

M. Wickersham estime que le rapport du professeur Schücking et les discussions qui ont eu lieu à son sujet montrent que la question des eaux territoriales est de celles dont la solution par voie d'accord international semble à la fois souhaitable et réalisable. Il propose donc de ne pas pousser plus avant la discussion du projet du rapporteur et de procéder comme il a été fait pour le rapport du Dr Guerrero.

Le Dr Guerrero approuve ces observations.

Le professeur Diena, vice-président, tout en se ralliant aux remarques de M. Wickersham, se demande cependant s'il ne conviendrait pas de retrancher du projet, avec le consentement du rapporteur, la question traitée à l'article 13 (juridiction des navires de commerce étrangers dans les ports maritimes), question très importante et qui mérite d'être étudiée séparément d'une façon approfondie. Peut-être pourrait-elle être renvoyée à l'examen du sous-comité désigné lors de la précédente séance.

Le professeur Schücking, rapporteur, convient que la question du droit de la mer territoriale et celle de la juridiction des navires de commerce étrangers dans les ports maritimes sont très différentes, mais il se permet de rappeler qu'elles figuraient, l'une et l'autre, dans le mandat assigné au Sous-Comité.

Le Président insiste pour le maintien de cette question dans le projet ; cet article fournira au Comité l'occasion de faire ressortir la différence existant entre les eaux territoriales et les eaux intérieures. On peut, en effet, remarquer que le rapport, s'il délimite les eaux territoriales vers la mer libre, ne les délimite pas dans l'autre direction, vers les eaux intérieures, qui sont essentiellement assimilées aux terres de l'Etat riverain. On pourrait donc indiquer à l'article 13 que les eaux en question sont soumises à la souveraineté de l'Etat riverain plus complètement que les eaux territoriales.

Une longue discussion s'engage sur la motion de M. Wickersham.

Le Président estime que l'on pourrait faire ressortir, plus nettement encore que pour le rapport du Dr Guerrero, que le Comité ne se prononce ni pour ni contre les solutions exprimées dans les conclusions du rapporteur ; comme celui-ci a énoncé des principes et des règles de droit et a été jusqu'à mentionner des distances déterminées, peut-être serait-il préférable de procéder comme pour le rapport du professeur Diena et de rédiger les conclusions sous forme de questionnaire, en disant, par exemple : « Quelle étendue doivent avoir les eaux territoriales ? », sans mentionner de chiffres.

Le professeur Diena, vice-président, ajoute qu'il faudrait également tenir compte de la thèse soutenue par M. Barbosa de Magalhães et tendant à la reconnaissance d'une zone unique. On demanderait donc aux gouvernements s'il doit y avoir une ou plusieurs zones.

Le professeur Brierly préfère cette solution à celle qu'a suggérée M. Wickersham. Toutefois, il craint que l'établissement d'un questionnaire n'absorbe beaucoup du temps dont dispose encore le Comité.

M. Wickersham croit que l'on doit se contenter de recommander aux gouvernements, d'une manière générale, la matière des eaux territoriales en leurs transmettant le rapport du professeur Schücking avec les conclusions du Comité ; mais il ne faut guère espérer que les divers ministères des Affaires étrangères envoient des réponses détaillées à un questionnaire.

Le Président, tout en étant d'avis que la discussion ne doit pas être trop prolongée, croit qu'il convient au moins d'examiner les articles proposés par le rapporteur, en vue de s'assurer s'il n'y a pas lieu de les présenter sous une autre forme, ou si, vraiment, chacun d'eux traite d'une matière dont le Comité croit la solution par accord international à la fois souhaitable et réalisable.

Le Dr Suarez, tout en étant d'avis comme M. Wickersham que la discussion doit être aussi brève que possible, désire que le rapporteur donne au moins lecture des articles de son projet sous leur nouvelle forme.

Le professeur Brierly ne croit pas qu'une prolongation de la discussion en pourra modifier le résultat, qui sera simplement l'envoi aux gouvernements, par le Comité, d'une lettre dans laquelle il ne prendra position ni dans un sens ni dans l'autre.

Par 8 voix contre 4, *le Comité écarte la motion de M. Wickersham.*

M. Wickersham signale qu'il n'a pas eu le temps de préparer des observations écrites, ainsi que l'a fait M. Barbosa de Magalhães. Il demande s'il lui sera possible, avant la fin de la session, de rédiger des observations qui seront imprimées en même temps que le rapport du professeur Schücking et les remarques de M. Barbosa de Magalhães.

Le Président répond affirmativement.

Article 3. — Office international des eaux et enregistrement dans les registres internationaux des eaux.

Le professeur Schücking, rapporteur, expose qu'après des entretiens avec différents membres du Comité, il s'est convaincu que le moment de proposer l'institution d'un office international des eaux n'était pas encore arrivé. Toutefois, ses collègues du Sous-Comité avaient été d'avis que l'on pourrait tenir compte de cette proposition à titre de simple suggestion.

Sur une question du Président, le professeur Schücking déclare qu'il consent à biffer l'article 3 de son projet, tout en maintenant les indications figurant à ce propos dans son rapport.

M. Barbosa de Magalhães est, au contraire, d'avis de maintenir l'article 3 du projet. Comme cela a été dit plusieurs fois en d'autres occasions, la suggestion tendant à l'établissement d'un office international des eaux n'engagerait pas le Comité. Il se peut que quelques gouvernements s'opposent à cette création, mais c'est à eux d'en décider. On ne peut dire avec une absolue certitude que cette suggestion ne sera pas approuvée. Les gouvernements pourront, d'ailleurs, retenir l'idée d'un office international des eaux sans conserver à celui-ci toutes les attributions proposées par le rapporteur. Cet office constitue, en somme, une première instance qui permettrait de ne pas trop charger la Cour permanente, dont le rôle est prévu à l'article 14 du projet.

M. Wickersham est convaincu que la création d'un office international des eaux est absolument irréalisable à l'heure actuelle.

Par 8 voix contre 3, *le Comité se prononce contre la suggestion de M. Barbosa de Magalhães* et *décide de ne pas insérer l'article 3 dans la liste de ses recommandations*

Article 4. — Baies.

Le professeur Schücking, rapporteur, donne lecture du nouveau texte de cet article. Son projet primitif prévoyait un écart de douze milles marins entre les deux côtes de la baie, l'étendue de la mer territoriale étant fixée à six milles. Si l'on se base sur une étendue de trois milles, on peut admettre un écart de dix milles justifié par le développement historique (voir détails à la page 11 du rapport). Le troisième alinéa de l'article primitif est à biffer, car il était en rapport étroit avec la création de l'office international des eaux. Pour la même raison, on ne peut pas non plus tenir compte des observations de M. Barbosa de Magalhães visant la reconnaissance, à l'avenir, pour l'Etat intéressé, du droit de garantir sa défense et sa neutralité et d'assurer les services de navigation et de police maritime. Il s'agirait, d'après son collègue, d'admettre de nouvelles baies assimilées aux baies intérieures. Le rapporteur ne s'y opposerait pas si l'office international devait être créé ; mais, sans un tel office, le droit demandé par M. Barbosa de Magalhães présenterait un certain danger.

Le Président constate que, comme les observations de M. Barbosa de Magalhães seront communiquées aux gouvernements en même temps que le rapport, la conférence future aura toute faculté de s'occuper de la question soulevée.

L'article 4 est retenu sous la nouvelle forme proposée par le rapporteur.

Article 5. — Iles.

Retenu avec des modifications de forme.

Article 5 a. — Prolongation de la frontière terrestre commune dans la mer territoriale.

Le professeur Schücking, rapporteur, rappelle que cette question était restée ouverte dans le texte primitif de son projet et donne lecture du passage de son rapport relatif à la question. Des divergences se sont manifestées à ce sujet au sein du Sous-Comité. Son collègue, M. Barbosa de Magalhães, a proposé certains principes à admettre pour des cas futurs de changement de frontières. Personnellement, le rapporteur n'a pas changé d'opinion à ce sujet.

M. Wickersham propose, avec l'assentiment du rapporteur, de biffer l'article 5 *a*, qui implique des conceptions nouvelles et fort discutées.

Le Dr Suarez appuie la motion de M. Wickersham. Sur les côtes d'alluvions, comme c'est fréquemment le cas en Amérique du Sud, les fleuves n'ont pas de thalwegs extérieurs.

M. Barbosa de Magalhães répond que, généralement, les fleuves ont un « thalweg » extérieur; il existe au Portugal pour les fleuves frontières. L'article 5 *a* offre une solution qui pourrait être signalée aux gouvernements à titre de simple suggestion, afin de délimiter latéralement la mer territoriale. Cette suggestion serait aussi utile s'il se produisait des changements de frontière.

M. Matsuda désire présenter à ce propos une observation d'ordre général. Sans doute, le sujet en discussion touche, dans une certaine mesure, à la question des fleuves internationaux, mais celle-ci ne rentre pas dans le mandat du Comité. Peut-être celui-ci pourrait-il la discuter séparément à une autre occasion, mais il serait préférable, pour le moment, de l'écarter.

Par 10 voix contre 2, le Comité décide d'écarter l'article 5 a.

Article 6. — Détroits.

Le professeur Schücking, rapporteur, donne lecture du nouveau texte de l'article 6, où le chiffre de dix milles remplace celui de douze milles qui figurait dans le projet primitif.

Le Dr Suarez se demande s'il n'y aurait pas lieu de modifier le deuxième alinéa de cet article, qui touche à une question pendante entre le Chili et la République Argentine, les uns soutenant que l'on doit tenir compte de la ligne médiane, les autres de la ligne de la plus grande profondeur.

Le Président rappelle que le Comité pose simplement une question sans préconiser de solution.

L'article est retenu.

Article 7. — Passages inoffensifs.

Le professeur Diena, vice-président, demande au rapporteur si l'article signifie que les sous-marins ne peuvent naviguer qu'à la surface dans les eaux territoriales.

Le professeur Schücking, rapporteur, répond affirmativement.

L'article est retenu.

Article 8. — Cabotage.

Le professeur Schücking, rapporteur, donne lecture du passage de son rapport (page 18) relatif au problème de la codification de la conception juridique du cabotage.

Le professeur Brierly, tout en se déclarant au fond d'accord avec le rapporteur sur l'utilité qu'il y aurait à ce que les Etats renoncent au système du grand cabotage, croit cette question hors de propos dans une convention sur les eaux territoriales. On risquerait, en soulevant la question, de compromettre le succès de la conférence.

Le Président approuve cette suggestion.

Le Dr Suarez croit également qu'il n'y a pas lieu de traiter le cabotage et signale qu'il a proposé la question du cabotage comme sujet d'étude pour la prochaine session. Toutefois, en ce qui concerne le fond du problème, il ne peut se rallier à l'idée tendant à limiter le cabotage aux eaux territoriales, étant donné la nature des côtes de l'Amérique du Sud.

Le professeur Schücking, rapporteur, croit que le droit de cabotage dérive de la souveraineté de l'Etat riverain.

Le Président précise que le droit de restreindre le cabotage dépend, non pas de la souveraineté sur les eaux territoriales, mais de la souveraineté en matière de commerce.

M. Wickersham croit qu'il se pose également la question du contrôle des ports. Un Etat peut ne pas permettre à des bateaux étrangers l'entrée dans des ports placés sous son contrôle. Il aurait accepté l'article du rapporteur s'il avait supprimé les mots « de la même mer territoriale » dans le phrase « chargé à un port sous son autorité et déchargé à un autre port *de la même mer territoriale* se trouvant également sous son autorité ». Cette restriction est, en effet, contraire à la pratique américaine qui, loin de s'affaiblir, se renforce de jour en jour, et il n'y a aucune chance de voir les Etats-Unis accepter une telle proposition.

Le Comité décide, avec l'assentiment du rapporteur, de biffer l'article 8.

La suite de la discussion est ajournée à la séance suivante.

VINGT-CINQUIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le mardi 26 janvier, à 16 heures.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

66. Droit de la mer territoriale : Rapport du professeur Schücking (C.P.D.I. 19).

Article 9. — Juridiction.

Le professeur Schücking, rapporteur, donne lecture des passages de son rapport (pages 19-22) relatifs à cet article et signale que, sur la demande de M. Wickersham, il a complété son texte primitif par la dernière phrase du troisième alinéa.

L'article est retenu.

Article 10. — Règlements.

L'article est retenu sous réserve des décisions que prendra le Sous-Comité chargé d'étudier les matières à mettre à l'étude pour la prochaine session.

Article 11. — Richesses de la mer, du sol et du sous-sol.

Retenu.

Article 12. — Navires de guerre.

Retenu.

Article 13. — Juridiction sur les navires de commerce étrangers dans les ports maritimes.

Le professeur DIENA, vice-président, rappelle une observation qu'il avait présentée lors d'une précédente séance et tendant à biffer cet article, à moins que le rapporteur n'insiste pour son maintien.

Le PRÉSIDENT fait observer que le Sous-Comité déjà mentionné a provisoirement décidé de ne pas inscrire, parmi les nouveaux sujets d'étude, la juridiction sur les navires de commerce en pleine mer. Il est donc préférable, dans les circonstances présentes, de retenir l'article 13.

Le professeur DIENA n'insiste pas sur sa demande.

L'article est retenu.

Article 14. — Solution des conflits.

Le PRÉSIDENT expose que, pour rester fidèle à une décision prise la veille et en raison des explications si intéressantes du Dr Loder, il y aura lieu de supprimer cet article du projet du rapporteur, la lettre d'envoi aux gouvernements devant contenir une mention générale dans le sens précédemment indiqué.

L'article est supprimé.

67. **Droit international privé : Rapport du Sous-Comité chargé de dresser une liste des questions de droit international privé à proposer aux délibérations du Comité (C.P.D.I. 18).**

Lecture est donnée de ce document.

a) *Simplification des formalités se référant à la législation des documents en pays étranger.*

Le professeur BRIERLY, rapporteur, expose que c'est là un sujet relativement peu important, mais à l'occasion duquel il se produit quelques abus, les Etats ayant tendance à imposer des formalités inutiles en vue de donner aux documents un caractère d'authencitité. Certains d'entre eux, par conventions bilatérales, ont simplifié diverses formalités. Peut-être y aurait-il là matière à une convention générale. Les recherches nécessaires ne devraient pas être très approfondies ; il s'agirait seulement de s'assurer des pratiques en vigueur dans les différents Etats.

M. WICKERSHAM convient qu'il se produit des abus à l'occasion des formalités de législation, mais il croit qu'il sera difficile d'établir en ce domaine une réglementation internationale.

Le Dr MASTNY se demande s'il n'y a pas là une question rentrant dans les programmes de codification des conférences périodiques de La Haye. Le Comité doit éviter soigneusement de se voir reprocher des empiétements sur des initiatives déjà prises.

Le Dr LODER, sans proposer au Comité d'écarter de ses études tout ce qui touche au droit international privé, déclare que les conférences « périodiques » de La Haye ont l'intention d'explorer tout le domaine du droit où les nations se trouvent quotidiennement en rapports mutuels. En conséquence, il propose au Comité de retrancher de sa liste les questions *b*), *c*), *d*) et *e*), afin qu'elles demeurent réservées aux conférences de La Haye. Une telle décision rencontrerait certainement l'agrément du Gouvernement hollandais. On sait, d'ailleurs, avec quel zèle et quel soin travaillent les conférences de La Haye.

Le PRÉSIDENT rappelle que, lors de la première session, il a fréquemment rendu hommage au Gouvernement hollandais pour son initiative. Il a dû, toutefois, constater en même temps que les restrictions du mandat assigné au Comité ne se rapportent qu'aux initiatives déjà prises. Le fait que, pour une certaine partie, jusqu'ici assez restreinte, du droit international privé, le Gouvernement hollandais a pris l'initiative de conférences internationales ne peut priver le présent comité du droit ni du devoir de s'occuper de questions non encore mises à l'étude par cette voie. Personnellement, il a pu s'assurer du fait que la dernière conférence de droit international privé de La Haye n'a pas établi un programme élargi en vue des conférences futures. Elle a simplement émis le vœu qu'une nouvelle conférence fût convoquée pour terminer l'étude des matières soumises à la cinquième Conférence. Il appartiendra aux gouvernements et au Conseil, dans leur réponses, de déclarer que telle matière retenue par le Comité ne se prête pas à une étude préliminaire de la façon prévue par la dernière Assemblée, si, dans l'intervalle, telles ou telles initiatives se sont produites. Mais, dans l'état actuel des choses, le Comité n'a pas le devoir de s'abstenir, et peut-être n'en a-t-il même pas le droit. Il est, d'ailleurs, heureux de constater que le Dr Loder n'a invoqué, à l'appui de sa suggestion, que des raisons d'opportunité. Le Sous-Comité, d'ailleurs, a déjà tenu compte de la réserve en question.

Le professeur BRIERLY, rapporteur, explique que le Sous-Comité, en établissant la liste en discussion, s'est efforcé d'agir dans les limites de ses instructions, mais il n'avait évidem-

ment aucune intention de préjuger de la question soulevée par le Dr Mastny et le Dr Loder, en sorte que le bref rapport du Sous-Comité n'exprime pas d'opinion sur cette question préalable. Personnellement, étant donné les considérations développées par le Dr Loder, il se demande si le Comité d'experts peut procéder à l'étude des questions de droit international privé mentionnées. Il en a, sans doute, le droit, s'il prend à la lettre les instructions du Conseil ; mais, en s'abstenant, il n'agirait peut-être pas contre l'esprit de ces instructions. En manière de compromis, le Comité pourrait ne pas prendre de décision dès maintenant et examiner s'il reste, en dehors des questions mentionnées, assez de sujets pour lui fournir du travail jusqu'à la prochaine session.

Le Dr Loder déclare qu'évidemment, le Comité peut recommander l'étude de ces questions aux Etats auxquels il enverra ses recommandations ; mais comme ce sont les mêmes qui sont réunis aux conférences de La Haye, ils auront à décider du lieu où ils préfèrent que ces questions soient traitées. Est-il opportun de les forcer à choisir ? Toutes les questions visées concernent les relations journalières entre les Etats, c'est-à-dire le champ d'étude des conférences de La Haye. Si le Comité d'experts décide d'inscrire ces questions à son ordre du jour, il est certain que les conférences de La Haye en feront de même.

Le Président appelle l'attention du Comité sur le fait que la question de principe a été tranchée, lors de la première session, et qu'en désignant un sous-comité spécial, le Comité a implicitement manifesté son intention d'étudier les questions de droit international privé.

Le professeur Diena, vice-président, se trouve dans une situation un peu délicate car, membre du Comité d'experts, il a participé également à la cinquième Conférence de La Haye. Comme vient de le faire observer le président, il ne se pose pas de question de principe, puisqu'elle a été tranchée lors de la première session, mais plutôt une question d'opportunité, plus facile à résoudre. Le Comité pourrait examiner la liste proposée par le Sous-Comité, en tenant compte des observations du Dr Loder, et, sans porter atteinte au principe, retenir les matières autres que celles qu'a mentionnées le Dr Loder.

Le professeur Brierly, rapporteur, observe que la proposition du vice-président se heurte à une difficulté ; en effet, il a été avisé par le Secrétariat général que les questions *f*), *h*) et *j*) ont déjà fait l'objet d'études de la part d'autres organismes de la Société. Il a reçu, à ce propos, de M. McKinnon Wood une importante documentation dont il n'a pas encore eu le temps de prendre connaissance, et il prie le Comité d'ajourner sa décision sur les trois points en question. Si l'on devait écarter les quatre sujets mentionnés par le Dr Loder, ainsi que les trois autres questions auxquelles lui-même vient de faire allusion, il ne resterait au Comité que deux matières.

Le Dr Loder, répondant à une observation précédente du président, explique que si le Gouvernement hollandais n'a pas encore inscrit à l'ordre du jour des conférences de La Haye les sujets en question, c'est par simple prudence ; il voulait s'assurer du succès qu'auraient les conférences. Celles-ci ont eu l'heureux résultat que l'on sait et le Dr Loder, avant de se rendre à Genève, a appris qu'il était précisément question d'inscrire lesdites matières à l'ordre du jour des conférences. Le présent comité pourrait se contenter de prendre note de ces questions et, si le Gouvernement hollandais ne les inscrit pas formellement à son ordre du jour, les conserver pour ses propres études.

Le Président apprécie l'intérêt de cette suggestion. Toutefois, le Comité doit d'abord décider en principe s'il retient ces questions en vue de les faire étudier par des sous-comités. Après leurs rapports, et suivant les circonstances, il pourra appartenir au Comité d'agir, le cas échéant, à l'égard de ces matières de la même façon que, sur une proposition de M. Wickersham, il a précédemment agi à l'égard d'une matière confiée aux études d'un sous-comité et qui n'avait pas paru devoir faire l'objet d'une recommandation non conditionnelle. La question des recommandations aux gouvernements ne se posera qu'après les rapports des sous-comités à désigner, et ces recommandations pourront être influencées par le fait que telle matière aura ou n'aura pas fait l'objet d'une initiative du Gouvernement hollandais. La prochaine session du Comité n'est d'ailleurs pas prochaine et, dans l'intervalle, il pourra se produire bien des événements faisant apparaître la question sous une autre lumière. Même si telle ou telle recommandation devait être faite sous une forme conditionnelle, le travail des sous-comités ne serait pas perdu, car ils auraient apporté bien des matériaux précieux devant servir à résoudre la question, qu'il s'agisse d'une conférence à La Haye ou d'une conférence convoquée par le Conseil.

M. Wickersham rappelle qu'il a toujours douté de l'utilité d'études, de la part du Comité, sur le droit international privé. Ce que l'on attend surtout du Comité, ce sont plutôt des progrès dans la codification du droit international public. Cependant, tant que les questions figurant dans la liste du Sous-Comité n'auront pas fait l'objet d'autres initiatives, il est préférable d'en poursuivre l'étude.

Le professeur Schücking approuve la suggestion du Dr Loder. Le Comité a encore beaucoup de travail dans le domaine du droit international public.

M. Matsuda est d'avis que la question à examiner est, non de principe, mais de méthode de travail. Ce qu'il importe, c'est d'éviter un travail en double. Le Comité peut choisir certaines des matières figurant dans la liste et attendre le moment opportun pour les étudier ; cette procédure ne l'empêcherait nullement de se conformer à son mandat.

Le Président croit que les observations de M. Matsuda devront avoir une grande influence sur la décision du Comité. La plupart de ses collègues semblent estimer qu'il s'agit ici d'une question d'opportunité. Comme le Comité ne sait pas encore combien de sujets de droit international public il retiendra pour ses études, il serait prématuré de biffer dès maintenant les questions de droit international privé ; mais il est entendu que le résultat de ce premier examen des propositions du sous-comité n'est que provisoire. Lorsque le nouveau sous-comité (point III de l'ordre du jour), nommé la veille, aura déposé son rapport, le Comité procédera à un triage et prendra une décision définitive sur les questions à mettre à l'étude en vue de la prochaine session. Si le Comité est en présence de tant de questions de droit international public qu'il n'ait pas le temps d'étudier également celles de droit international privé, il y aura peut-être là une raison, pendant le triage, de retenir seulement les premières. Si, au contraire, lesdites questions ne sont ni trop nombreuses ni trop importantes, le Comité pourra retenir provisoirement les questions de droit international privé, en ce sens, comme l'a suggéré le Dr Loder, que le Comité ne décidera pas par là même d'adresser sur ces matières des recommandations aux gouvernements, mais qu'il aura toute liberté d'examiner la situation qui se présentera au moment de prendre la décision définitive, c'est-à-dire lors de la prochaine session.

Le Dr Loder annonce, à titre de renseignement, qu'il s'est occupé, à La Haye, d'établir un programme de propositions en vue de la prochaine conférence, et que son programme comprendra sans doute au moins deux des questions auxquelles il a fait allusion.

M. Wickersham propose de réserver toute résolution jusqu'après la décision sur les questions de droit international public.

Le professeur Brierly, rapporteur, considère comme extrêmement important le renseignement que vient de donner le Dr Loder. Le Comité sait dès maintenant que certains de ces sujets seront inscrits à l'ordre du jour de la prochaine conférence de La Haye. Si l'un devait être confié aux études d'un sous-comité, dont lui-même ferait partie, il lui serait très désagréable d'apprendre quelques semaines plus tard que ce sujet est au programme de La Haye et de constater qu'il a travaillé en pure perte. Il lui paraît donc absolument nécessaire d'ajourner la décision, au moins jusqu'à ce que l'on connaisse l'ordre du jour de la prochaine conférence de La Haye.

Le Président répète que, en raison de son mandat, le Comité n'a ni le devoir ni le droit de s'abstenir d'un sujet susceptible d'une réglementation internationale, à moins qu'une initiative de cette étude n'ait déjà été prise. A son avis, il y aurait des inconvénients à laisser croire que le simple fait qu'un Etat annonce l'intention de convoquer des conférences dispense le Comité du droit et du devoir d'étudier telle question. Le principe a déjà été confirmé lors de la session précédente.

M. Wickersham déclare être du même avis que le professeur Brierly. En premier lieu, la résolution de l'Assemblée invite le Comité à éviter tout empiétement sur une initiative déjà prise par un Etat ; il y a là une recommandation à suivre dans son esprit aussi bien que dans sa lettre. En second lieu le Comité a devant lui un programme de travail assez chargé pour ne pas s'exposer à ce que ses travaux fassent double emploi avec d'autres.

Enfin, sans renoncer à s'occuper de questions de droit international privé, puisque le Comité a déjà décidé d'explorer ce domaine — décision sur laquelle il peut d'ailleurs revenir, — il semble que le Comité ait assez de questions de droit international public à étudier sans s'occuper d'études dont un gouvernement prendra sans doute l'initiative. Le présent comité doit tout spécialement poursuivre son programme de droit international public. Quand ce programme sera épuisé, ou s'il se pose une importante question de droit international privé ne semblant pouvoir être étudiée sur l'initiative de tel ou tel gouvernement, les experts présents pourront aborder le domaine du droit international privé.

Le Dr Guerrero croit que le Comité pourrait adopter la méthode proposée par M. Wickersham. Personnellement, il lui semble que l'on pourrait retenir les questions de droit international privé proposées par le Sous-Comité, sans porter atteinte aux initiatives du Gouvernement hollandais, puisque cette liste n'est que provisoire et que les questions ne seraient résolues que lors de la prochaine réunion. Si, à ce moment, le Gouvernement hollandais a pris une initiative sur telles ou telles de ces questions, le Comité ne les maintiendra pas sur la liste des questions qu'il recommandera définitivement aux gouvernements.

Le Président croit devoir constater que, sur les questions auxquelles on fait allusion, la priorité de l'initiative appartient au présent comité. Il ne s'oppose pas à ce que l'on ajourne la décision dans le sens indiqué par M. Wickersham, c'est-à-dire que le Comité examinerait d'abord si son programme de travail entre les deux sessions n'est pas surchargé. Mais la décision du principe prise lors de la première session est acquise et ne pourrait être modifiée sans le consentement de tous les membres du Comité.

Le Dr Loder objecte que l'initiative de la mise à l'étude des questions de droit international privé date de 1893, époque à laquelle elles ont été étudiées à La Haye ; ces études ont continué en 1894, 1900, 1904 et, après l'interruption causée par la guerre, ont repris à l'occasion des dernières conférences.

Au cours d'un échange de vues, le Dr Suarez insiste pour que le Comité retienne tout au moins la question *j*) (droit international privé en matière fluviale), qui présente une grande importance pour beaucoup de pays.

Le professeur Brierly insiste pour que le Comité ajourne jusqu'au lendemain sa décision sur les questions *f*), *h*) et *j*), pour les raisons qu'il a déjà indiquées.

Le Président invite le Comité à se prononcer sur la question de procédure. Deux propositions sont en présence, l'une tendant à procéder dès maintenant, dans le sens qu'il a indiqué, à l'examen provisoire des sujets figurant dans la liste du Sous-Comité, l'autre tendant à ajourner tout examen, étant entendu toujours que la décision de principe prise à la première session demeure acquise.

Le professeur Diena, vice-président, craint que, si le vote du Comité a pour effet de confier à des sous-comités l'étude de certaines questions, ces sous-comités ne soient exposés à faire du travail inutile, comme l'a signalé le professeur Brierly.

Le Président répond que la question n'est pas là pour le moment : il s'agit simplement de décider dès maintenant quelles questions paraissent en elles-mêmes susceptibles d'être retenues. C'est seulement lorsque le Comité aura sous les yeux l'ensemble des questions de droit international, privé et public, susceptibles d'être étudiées, qu'il procédera à un triage entre toutes ces matières.

Par 7 voix contre 5, *le Comité décide de procéder à l'examen des différentes matières figurant dans la liste du Sous-Comité.*

Question a) *Simplification des formalités se référant à la légalisation des documents en pays étrangers.*

Retenu.

b) *Nationalité des personnes morales du droit commercial, y compris la désignation, s'il y a doute, de l'État auquel appartient sur elle le droit de protection diplomatique.*

Le résultat du vote est le suivant :

Six voix pour le maintien (y compris la voix du président), six voix contre.

Le Président déclare que, faute pour le Comité d'avoir un règlement intérieur, il ignore si son vote est décisif.

Le Dr Suarez se prononce affirmativement sur ce point.

La question b) *est retenue.*

c) *Reconnaissance juridique des sociétés commerciales étrangères.*

La question est retenue, par six voix contre six.

d) *Prescription libératoire des actions.*

M. Wickersham croit impossible de régler cette question par vote de convention internationale, car elle relève de la législation intérieure des Etats.

La question est écartée.

e) *Conflits de lois au sujet des contrats de vente de marchandises.*

Question retenue par six voix contre six.

g) *Droit d'interroger des témoins en pays étranger à raison d'une procédure judiciaire en cours.*

Le Président propose d'écarter cette question. Comme elle est déjà traitée dans les Conventions de La Haye, l'initiative en reste acquise au Gouvernement hollandais.

La question est écartée.

Question f) *Lois se référant aux titres volés.*

Question h) *Contrats de transport de personnes ou de marchandises d'un pays dans un autre.*

Question j) *Le droit international privé en matière fluviale.*

Conformément à la demande du professeur Brierly, l'examen de ces trois questions est ajourné.

68. **Juridiction de la Cour permanente de Justice internationale : Projet de résolution du Dr Loder.**

Le Président rappelle que le Comité avait invité le Dr Loder à préparer un texte de résolution d'ordre général concernant la juridiction de la Cour permanente, à faire figurer dans la lettre d'envoi du Comité aux gouvernements. Ce texte est le suivant :

« Considérant qu'il est désirable que les traités internationaux à faire suivent l'exemple de plusieurs traités antérieurs d'établir la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale, pour vider les différends entre les Etats contractants concernant ces traités, il paraît recommandable d'insérer, dans chaque convention à faire,

la clause prescrivant cette juridiction obligatoire par voie de procès ordinaire, suivant les règles du Statut et du Règlement de la Cour, clause qui ne toucherait en rien à la possibilité d'obtenir l'avis consultatif de la Cour, sur demande du Conseil de la Société des Nations. »

Sur une question du professeur BRIERLY, le PRÉSIDENT explique qu'il s'agit d'une recommandation générale se référant à toutes les conventions qui pourront résulter des travaux du Comité.

Le professeur BRIERLY n'avait pas compris que le Comité eût pris une telle décision ; il croyait qu'il s'agissait simplement d'une proposition à examiner séparément. La question en jeu est très vaste et exige beaucoup de discussion. La Grande-Bretagne a pour politique bien connue de ne pas accepter d'obligation générale de ce genre et n'a, jusqu'à présent, accepté cette obligation que pour des conventions spéciales ; peut-être ne sera-t-elle pas disposée à accepter une recommandation aussi générale.

Le professeur DIENA, vice-président, explique qu'il s'agit simplement de souligner, mais non d'affirmer un principe d'ordre général, relativement à la compétence de la Cour permanente, et d'adopter une clause une fois pour toutes, au lieu de la répéter à l'occasion de chaque projet.

M. WICKERSHAM croit qu'une telle procédure serait le plus sûr moyen de faire rejeter par les Etats-Unis l'ensemble des résolutions du Comité. Il s'était précédemment opposé à ce que le Comité insérât dans les dispositions recommandées par lui des clauses de procédure. Pas plus que son collègue le professeur Brierly, il n'avait pensé que le Comité eût déjà décidé de recommander la juridiction obligatoire de la Cour permanente. Il ne faut pas être inattentif aux discussions d'une importance capitale qui ont lieu à ce sujet, en ce moment, aux Etats-Unis. Rien, à l'heure actuelle, ne serait plus de nature à renforcer la position des adversaires de la Cour permanente que l'adoption d'une telle recommandation.

Le Dr GUERRERO, tout en se déclarant au fond favorable au projet de résolution du Dr Loder, croit qu'il est préférable de s'abstenir, pour le moment, de présenter une telle recommandation, car on s'exposerait à faire fausse route.

M. BARBOSA DE MAGALHÃES fait observer qu'il s'agit seulement d'une suggestion à l'adresse du Conseil, qui appréciera si elle est acceptable ou non ; mais il serait utile que le Comité fît cette recommandation.

M. MATSUDA, tout en appréciant l'explication fournie par le vice-président, considère que, présentée sous cette forme, la recommandation n'appelle pas de réponse des gouvernements et que, dans ces conditions, elle n'a pas grande utilité.

M. WICKERSHAM croit la proposition prématurée ; le Comité n'en est pas au point où il est nécessaire d'examiner cette question.

Le PRÉSIDENT convient que cette recommandation pourrait être présentée à un stade ultérieur, lorsque, après les réponses des gouvernements, le Comité priera éventuellement le Conseil de prendre des mesures en vue de convoquer des conférences. Le principal avantage qu'il y aurait à soulever maintenant cette question serait d'obtenir des réponses, mais M. Matsuda a justement fait observer que, présentée sous cette forme, la recommandation n'appellerait pas de réponse. Le cas serait différent si l'on avait conservé les articles figurant dans les projets du Dr Rundstein et du professeur Schücking. On pourrait donc ajourner la question jusqu'à la session où, après avoir examiné les réponses des gouvernements, le Comité présentera des recommandations finales sur la convocation de conférences. Personnellement, il croyait que le Comité avait précédemment reconnu implicitement l'utilité de présenter une telle recommandation au sujet de toutes les conventions qui pourront résulter de ces travaux.

Le professeur DIENA, vice-président, constate que la clause en question avait paru inoffensive lorsqu'on l'étudiait dans les divers projets. Considérée dans son ensemble, elle paraît dangereuse à certains membres. Or, elle conserve son caractère inoffensif.

Le Dr MASTNY propose une solution qu'il croit de nature à dissiper les inquiétudes ; la clause en discussion pourrait être ajoutée, sous une forme générale, à la liste des sujets susceptibles d'être codifiés en matière de conclusion de traités, après la rubrique « ratifications, adhésions », et sans entrer dans des considérations de détails.

M. WICKERSHAM fait observer que le Comité ne rédige pas de traités, mais propose des principes de droit international. Il n'a ni à suggérer les moyens à employer ni à arrêter les termes des conventions.

La suite de la discussion est ajournée à la séance suivante.

VINGT-SIXIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le mercredi 27 janvier 1926, à 10 h. 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente, à l'exception de M. Barbosa de Magalhães.

69. Juridiction de la Cour permanente de Justice internationale : Projet de résolution du Dr Loder (suite).

Le Président expose qu'étant donné les observations faites la veille par le professeur Brierly et M. Wickersham, il vaut mieux considérer la question comme restant ouverte et comme n'ayant pas été tranchée précédemment, en principe, par le Comité.

M. Wickersham maintient sa motion tendant à écarter ce sujet pour le moment.

Le Dr Guerrero croit que le Comité doit ajourner ses discussions à ce sujet jusqu'à ce qu'il ait reçu des réponses des gouvernements.

Le Président fait observer que, dans ce cas, le Comité ne pourra pas se guider d'après les réponses des gouvernements sur la question soulevée.

Le Dr Loder rappelle que, dans ces derniers temps, plusieurs traités contenant une clause de ce genre ont été signés. Le seul but de sa proposition est d'attirer l'attention des gouvernements sur le point de savoir s'il convient ou non d'employer cette forme de recours à la Cour permanente. Sa proposition ne contient donc aucun élément nouveau de nature à alarmer M. Wickersham.

M. Matsuda juge le projet de résolution trop large ; il ne devrait pas s'appliquer à des matières en dehors des discussions du Comité et devrait être restreint à des conventions particulières.

Le Président est entièrement d'accord sur le fait qu'il s'agit uniquement des conventions qui pourront résulter des délibérations actuelles. Il suggère une solution qu'il croit entièrement conforme à ce qu'a fait le Comité en bien des cas. Etant donné que le projet de résolution sous sa forme actuelle offre l'inconvénient de ne pas appeler de réponse, le Comité pourrait inviter les gouvernements à mettre à l'étude la question de savoir si, et dans quels cas, il serait utile et réalisable d'insérer, dans les unes ou les autres des conventions qui résulteront de ses travaux, la clause en question. De cette manière, le Comité n'exprimerait pas d'opinion sur le fond et indiquerait simplement qu'il s'agit d'un sujet méritant d'être étudié par les gouvernements. Comme cette clause a été retranchée de divers projets recommandés par le Comité, les gouvernements pourront, sans inquiétude, mettre ces projets à l'étude. Ils seront libres de répondre affirmativement ou négativement à la question générale qui leur sera posée.

Le professeur Diena, vice-président, croit que, comme il le disait la veille, les craintes qui se sont manifestées proviennent de ce qu'il a été question de cette clause pour toutes les conventions pouvant résulter des travaux actuels. On pouvait craindre également que la question de la juridiction obligatoire de la Cour permanente ne fût discutée en général. Il propose en conséquence de présenter cette recommandation convention par convention, sans hésiter à se répéter ; il se peut qu'un gouvernement accepte la clause compromissoire pour les eaux territoriales, par exemple, et la rejette pour la nationalité. Il est à craindre que, si on recommande cette clause en général pour tous les projets, les réponses ne soient uniformément négatives.

Le Président croit que sa proposition précédente soulèverait moins d'inquiétude chez les gouvernements. Si la clause était insérée dans chaque projet, les gouvernements adversaires de la clause devraient l'écarter spécialement, tout en acceptant d'étudier la matière en question.

M. Wickersham, tout en admettant qu'une formule dans le sens indiqué par le président susciterait moins d'objections, répète que la tâche du Comité, aux termes de son mandat, est de préparer des listes de sujets en vue de conventions internationales ; mais il n'est pas chargé d'établir des projets de traités ni de réaliser des accords internationaux, non plus que de suggérer les formes de sanctions à prévoir dans ces traités, qu'il s'agisse d'arbitrage, de juridiction de la Cour permanente ou de toute autre procédure. Son objection au projet actuel repose principalement sur le fait que le moment choisi n'est pas opportun ; les discussions qui ont eu lieu au sein du Comité ont montré que deux pays au moins, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, n'envisageraient pas favorablement une telle recommandation.

Le Dr Loder considère qu'aucune des solutions suggérées soit par le Dr Mastny, soit par le président, soir par le professeur Diena, n'offre le danger que redoute M. Wickersham. A supposer même qu'un gouvernement ne tienne pas à répondre à la question posée, il en aura l'entière liberté.

Le professeur Brierly se rallie entièrement aux observations de M. Wickersham. Si l'objet de cette recommandation est uniquement d'attirer sur la question l'attention des gouvernements, cette recommandation est inutile ; car il est absolument certain, en effet, que, dans les conférences éventuelles, la question sera soulevée. Mais le principal inconvénient du projet de résolution est qu'il est entièrement hors de la compétence du Comité ; celui-ci est réuni pour examiner les questions de codification du droit international. La présente question n'est pas de cette nature ; elle est essentiellement d'ordre politique ; elle occupe d'ailleurs les gouvernements depuis plusieurs années et plusieurs ont déjà fait connaître leur opinion ; rien de ce que pourra décider le Comité ne les fera revenir sur cette opinion.

M. Matsuda est d'avis que M. Wickersham et le professeur Brierly interprètent le mandat du Comité dans un sens peut-être trop restreint. La question n'est pas purement politique. On a déjà beaucoup d'exemples de cette clause dans certains traités, où elle affecte une forme à peu près consacrée. Il est préférable que le Comité attire l'attention des gouvernements à ce sujet, s'il croit utile d'insérer cette clause dans certaines questions limitées. D'autre part, il convient de se rappeler que la Convention de 1925 sur le trafic des armes, non encore ratifiée, sans doute, par les Etats-Unis, contient une clause analogue qu'avait acceptée le représentant des Etats-Unis. Il n'est donc pas à craindre que le Gouvernement américain ne réponde pas à la question, si elle est posée d'une manière particulière.

Le Dr Guerrero croit que la meilleure façon pour le Comité de ne se prononcer ni pour ni contre telle ou telle solution, serait de dire simplement, dans les observations du Comité sur le rapport, que le rapporteur a été d'avis que les conflits pouvant naître de l'application de ce principe seraient renvoyés à la décision de la Cour permanente, et de demander l'avis des gouvernements à ce sujet. Il insiste à ce sujet sur les raisons d'opportunité qu'a fait valoir M. Wickersham, relativement aux Etats-Unis.

M. Wickersham ne peut que maintenir ses objections précédentes ; pourquoi demander en ce moment aux gouvernements leur avis sur une question académique? Répondant à une observation de M. Matsuda, M. Wickersham fait remarquer que la clause figurant à l'article 35 de la Convention sur le trafic des armes était le résultat d'un accord entre les Parties pour ce traité particulier. Une clause analogue a été insérée dans certains autres traités, mais il serait prématuré, et il est hors de la compétence du Comité, de prévoir un accord général reconnaissant à la Cour permanente la juridiction obligatoire pour les différends auxquels pourront donner lieu les sujets discutés devant ce comité.

Le Président déclare que le plus essentiel est de ne pas donner au public l'impression que le Comité a répudié le renvoi à la juridiction de la Cour permanente, ce qui serait le cas si le questionnaire soumis aux gouvernements ne contenait aucune mention à ce sujet. Si l'on doit renoncer aux avantages que présenterait une formule appelant des réponses de la part des gouvernements, on pourrait se contenter d'insérer dans la lettre d'envoi une phrase dans ce sens :

> « Le Comité croit devoir faire observer qu'il n'a pas jugé nécessaire d'insérer, dans chacun des questionnaires soumis aux gouvernements, une clause relative au renvoi à la juridiction de la Cour permanente, cette question devant sans doute être mise en discussion lors des conférences futures, sans qu'il y ait besoin de la mentionner dès maintenant. »

Le professeur Diena, vice-président, croit que l'on pourrait amender le projet de résolution en le présentant sous forme d'alternative : s'il n'est pas possible de recourir à la juridiction de la Cour permanente, examiner si l'on ne peut recourir à une autre cour arbitrale.

Le professeur Schücking rappelle que, dans l'article 14 de son projet sur les eaux territoriales, il faisait allusion à une décision obligatoire « de la Cour permanente de Justice internationale *ou* d'un tribunal d'arbitrage ». Cette formule ne pourrait soulever d'inquiétude.

Le Président invite le Comité à se prononcer sur les diverses propositions formulées.

Le projet de résolution du Dr Loder est rejeté par 6 *voix contre* 5.

La motion de M. Wickersham, tendant à ne mentionner la question d'aucune manière, *est écartée par* 8 *voix contre* 2 (professeur Brierly et M. Wickersham).

Le Président invite le Comité à se prononcer sur la proposition du Dr Mastny.

Le Dr Mastny rappelle que son projet sur la conclusion des traités contient, entre autres rubriques, l'indication : « ratification, adhésion et autres clauses spéciales ». On pourrait y ajouter : « clause éventuelle d'arbitrage », uniquement afin d'attirer l'attention des gouvernements sur la question.

Le professeur Diena, vice-président, fait observer que cette solution serait d'une portée considérable, car elle viserait toute espèce de convention. En outre, s'il pouvait encore être conclu des traités d'alliance, l'insertion d'une telle clause ne pourrait s'y poser.

Le Dr Mastny répond que son projet ne traite que des questions de forme. Il ne s'agit donc que de recommander une formule de style pour le cas où des Etats décideraient de la faire figurer dans un traité particulier.

La motion du Dr Mastny est écartée par 6 *voix contre* 4.

La proposition présentée en dernier lieu par le président est adoptée par 9 *voix.*

70. **Questions de droit international privé : Rapport du Sous-Comité nommé pour dresser une liste des questions de droit international privé à poser aux délibérations du Comité (C.P.D.I. 18.)** (suite).

Le professeur Brierly, rapporteur, rappelle que les questions *f*), *h*) et *j*) lui avaient été signalées comme ayant déjà fait l'objet d'études de la part d'autres organismes de la Société. Il avait demandé l'ajournement de l'examen de ces questions, afin d'avoir le temps de prendre connaissance de la documentation que le Secrétariat lui avait communiquée à ce sujet.

f) *Lois se référant aux titres volés.*

Cette question, soulevée à Bruxelles lors de la Conférence de 1921, avait été renvoyée pour étude à l'Organisation économique et financière de la Société.

La Section économique a longuement étudié la question et, en particulier, a pris connaissance d'un rapport de M. ter Meulen. La question a également été soumise à l'Association de droit international, qui a fait parvenir son rapport. Le résultat de ces études fut une proposition visant l'adoption, pour des pays déterminés et pour certaines catégories de titres, d'une disposition analogue à celle que contient la loi française sur les titres volés pendant la guerre. C'était là une proposition fort restreinte, mais une proposition plus large était irréalisable. Le Conseil la communiqua aux gouvernements, dont quinze firent parvenir des réponses. Ces dernières ne montrent pas, de la part des gouvernements, un désir d'aller plus loin dans l'étude de la question. L'examen de la documentation communiquée au rapporteur a convaincu celui-ci de l'inutilité, pour le Comité, de reprendre l'étude de cette matière. Ces réponses des gouvernements sont récentes et il est peu vraisemblables qu'ils viennent à changer d'opinion.

La question f) *est supprimée.*

h) *Contrat de transport de personnes ou de marchandises d'un pays dans un autre.*

Le professeur Brierly, rapporteur, propose la suppression de cette question, déjà traitée à la Conférence de Berne sur les transports aériens et dans d'autres conférences du même genre.

La question h) *est supprimée.*

j) *Droit international privé en matière fluviale.*

Le professeur Brierly, rapporteur, rappelle que la question avait été soulevée par M. De Visscher, mais son collègue n'avait, sans doute, pas tenu compte du fait que l'Organisation du transit de la Société étudiait la question, en ce moment même.

La question j) *est supprimée.*

Le professeur Brierly, rapporteur, ajoute que le Comité désirera sans doute laisser à M. De Visscher la faculté de développer des arguments, que lui-même a pu négliger dans ses commentaires.

Le Président répond qu'il est entendu qu'une question, écartée lors d'une session, peut toujours être soulevée de nouveau à une autre session.

Le Comité reste en présence des questions *a*), *b*), *c*), et *e*). Avant de se prononcer définitivement sur ces questions, il sera utile d'attendre le rapport du sous-comité chargé d'étudier les matières pouvant faire l'objet des études prochaines.

Il en est ainsi décidé

71. **Prescription libératoire en matière de droit international public (C.P.D.I. 31).**

Lecture est donnée d'un extrait, relatif à cette question, d'une lettre adressée au président par M. De Visscher, en date du 6 janvier 1926, ainsi que des résolutions sur la prescription libératoire en droit international public, votées par l'Institut de droit international.

Le Président déclare être un peu surpris des conclusions négatives de M. de Visscher, car les résolutions de l'Institut de droit international semblent présenter un caractère positif. Il semble qu'il y aurait intérêt à appuyer l'avis émis par cet Institut.

Le Dr Suarez croit, contrairement à l'avis de M. De Visscher, que la question de la prescription acquisitive n'est pas d'intérêt secondaire ; elle est fort importante surtout pour un certain nombre de nations américaines. C'est pourquoi il a proposé d'inscrire cette question au programme des travaux du Comité. Il insiste pour que le Sous-Comité spécial veuille bien prendre sa proposition en considération. Les questions de limites géographiques, en Amérique, se sont presque toujours réglées en acceptant en pratique la prescription acquisitive.

M. Wickersham propose que la question de la prescription libératoire soit soumise à l'examen du Sous-Comité chargé d'établir une liste des travaux futurs du Comité.

Le professeur Brierly croit qu'il serait difficile de discuter cette question en l'absence de M. De Visscher, qui l'a peut-être étudiée de plus près que d'autres membres du Comité et a conclu qu'elle ne se prêterait pas à un accord général.

Le PRÉSIDENT approuve cette suggestion ; étant donné l'absence de M. De Visscher et faute d'un rapport du Sous-Comité, le présent Comité décidera sans doute d'ajourner la question à la prochaine session.

Il en est ainsi décidé.

Le Dr SUAREZ émet l'espoir que M. De Visscher développera les raisons qui l'avaient amené à ses conclusions. Personnellement, il croit la question digne d'être retenue.

72. **Responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers : Conclusions modifiées du rapport de M. Guerrero (C.D.P.I. 36).**

Le Dr GUERRERO, rapporteur, présente au Comité les conclusions de son rapport, qu'il a modifiées pour tenir compte des diverses observations formulées pendant la discussion de cette question.

A la conclusion N° 2, deuxième alinéa, les mots : « le caractère public que revêt un étranger » ont été ainsi complétés : « le caractère public *reconnu* que revêt un étranger », de manière à être en concordance avec la résolution du Comité des juristes de 1923.

Au dernier alinéa de la conclusion N° 5, les derniers mots du projet ont été supprimés pour donner satisfaction au professeur Diena.

Le professeur DIENA, vice-président, remercie le rapporteur de cette modification.

A propos de la conclusion N° 5, le Dr GUERRERO, rapporteur, explique qu'il a cru devoir maintenir le mot « nullement » dont la suppression avait été demandée par le professeur Diena.

Le PRÉSIDENT rappelle que le Comité a décidé que, sans faire siennes les conclusions du rapporteur, il les recommandait simplement comme questionnaire traitant de sujets soumis à l'étude des gouvernements ; mais le Comité admet la possibilité de solutions tout à fait différentes, aussi bien pour les principes que pour les détails.

A propos de la conclusion N° 7, le Dr GUERRERO, rapporteur, explique qu'il a ajouté la dernière phrase du deuxième alinéa pour donner satisfaction à M. Fromageot. Celui-ci lui avait demandé de tenir compte de la définition du Code civil français, d'après lequel le déni en justice est le fait, pour un juge, de refuser de juger. L'adjectif « compétent » a été inséré sur la proposition du vice-président.

La conclusion N° 8 (Cas d'émeutes) est le résultat d'une proposition du professeur Schücking.

Enfin, à la conclusion N° 12, les mots « à l'avenir » ont été ajoutés, sur la demande du professeur Diena.

73. **Extradition : Projet de rapport présenté par le président (C.P.D.I. 38).**

Ce projet est approuvé.

74. **Piraterie : Conclusions modifiées du rapport de M. Matsuda (C.P.D.I. 37).**

Le PRÉSIDENT expose que le rapporteur a bien voulu le consulter sur certains points de rédaction à propos de ses conclusions modifiées.

Premier alinéa. — On se souvient que M. Fromageot était d'avis que la piraterie présupposait un but de lucre. Au contraire, le rapporteur soutenait que le motif importait peu, sauf que l'on devait faire abstraction des buts purement politiques ; la nouvelle rédaction tend à attirer l'attention des gouvernements sur ces deux thèses.

Deuxième alinéa. — Le Comité avait décidé, conformément à la thèse de M. Fromageot, que la piraterie présupposait que le navire n'avait pas le droit d'arborer un pavillon reconnu. Toutefois, le Comité avait en même temps admis qu'il serait utile de poser la question de savoir si, au cas où ce principe ne serait pas admis, le pirate perdrait la protection de l'Etat dont le navire porte le pavillon. Le rapporteur et le président se sont mis d'accord sur le texte actuel de l'article 2, qui semble s'écarter de la décision prise par le Comité, mais qui constituait le seul moyen pratique d'attirer l'attention des gouvernements sur les deux thèses. Le Comité n'est nullement engagé par la thèse que semble soutenir le projet, puisqu'il est entendu que celui-ci est présenté comme étant l'œuvre individuelle du rapporteur et comme contenant des matières dont l'étude est simplement recommandée aux gouvernements.

L'ensemble du projet est approuvé avec des modifications de rédaction.

Statut juridique des navires d'Etat affectés à des opérations de commerce : Projet de lettre du Conseil.

Le PRÉSIDENT ouvre la discussion sur les termes de la lettre qui doit être adressée au Conseil à ce sujet.

Après un échange de vues, *il est convenu que cette lettre sera rédigée sur la base de la motion présentée par M. Wickersham* à la dix-neuvième séance, étant entendu que le Comité n'exprimera pas d'avis sur les solutions proposées par son Sous-Comité.

VINGT-SEPTIÈME SÉANCE

Tenue à Genève le jeudi 28 janvier 1926, à 10 heures 30.

Président : M. Hammarskjöld.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente, ainsi que M. Fromageot, et à l'exception du Dr Loder.

75. Réserves d'un Etat à la signature d'une convention.

Le Président prend acte d'une communication officieuse du Dr van Hamel, relative à la question des réserves d'un Etat à la signature d'une convention.

A la suite d'un échange de vues, *il est convenu que le président pourra, le cas échéant, constituer un sous-comité qui présenterait au Comité un rapport lors de sa prochaine session.*

A cette occasion, le Comité reconnaît au président le droit de constituer, pendant l'intervalle des sessions, en cas de besoin, des sous-comités spéciaux.

76. Réponses des gouvernements et date de la prochaine session.

Après un échange de vues le *Comité décide que les réponses des gouvernements devront être parvenues au plus tard le 15 octobre. Il est convenu que la réunion de l'Assemblée de la Société sera mise à profit* pour exercer, éventuellement, une certaine pression auprès des gouvernements, afin qu'ils hâtent l'envoi de leur réponse. Il se peut que ces réponses nécessitent une étude préalable, qui serait confiée aux sous-comités s'étant déjà occupés des questions respectives. Provisoirement, la prochaine réunion du Comité est prévue pour le début de janvier 1927, la date précise devant être fixée ultérieurement.

77. Lettre d'envoi au Secrétaire général.

Le Président rappelle que les diverses communications du Comité devront être accompagnées d'une lettre d'envoi adressée au Secrétaire général, conformément au mandat du Comité. Cette lettre expliquerait que d'autres listes provisoires de matières pourront être ultérieurement soumises par le Comité aux gouvernements, mais que les experts ont cru hâter l'œuvre de codification en procédant par étapes successives. Cette lettre sera probablement publiée par le Secrétariat lors de l'envoi des documents aux gouvernements, en sorte que ceux-ci connaîtront la procédure suivie par le Comité. On pourrait enfin insérer dans la lettre la mention relative à la Cour permanente et sur le sens de laquelle le Comité s'est précédemment prononcé.

Sur la proposition du Président, *il est décidé que M. Fromageot et le docteur van Hamel soumettront au Comité, lors de sa prochaine réunion, un projet de lettre au Secrétaire général.*

78. Publication des travaux du Comité.

Le Président rappelle que le Comité avait décidé, l'année précédente, de communiquer à diverses associations de droit international le questionnaire, la composition des sous-comités, etc. Sans doute devra-t-on agir de même pour les travaux de la présente session.

Le Dr van Hamel croit que l'on pourrait suivre la procédure ordinaire du Secrétariat : les rapports et projets seraient d'abord envoyés aux gouvernements, puis, après un certain délai, une quinzaine de jours, par exemple, mis à la disposition de la presse et du public.

M. Fromageot se demande si une telle publicité n'est pas de nature à entraver la liberté des gouvernements, lorsqu'ils auront à répondre aux recommandations du Comité.

Le professeur Diena partage cet avis.

Le Dr Guerrero croit, au contraire, que les gouvernements répondront en meilleure connaissance de cause, si l'on donne aux spécialistes du droit international la faculté de manifester leur opinion.

Le Président croit que, par la force des choses, il sera impossible de conserver le secret sur les matières recommandées aux gouvernements. Il suggère de livrer dès maintenant à la presse une liste sommaire des questions faisant l'objet de ces recommandations.

M. Wickersham appuie l'opinion émise par le Dr Guerrero. Pour ne parler que des Etats-Unis, il serait extrêmement utile de montrer dans ce pays le sens dans lequel travaille le présent Comité et de s'efforcer d'obtenir la coopération de tous les juristes américains, particulièrement en droit international. D'ailleurs, il est très vraisemblable que les juristes que consultera le Gouvernement américain feront en même temps partie des associations privées de droit international ; il sera donc difficile d'éviter des discussions publiques sur les matières en question.

Le Président précise sa suggestion précédente : les communications destinées aux associations privées seraient aussi sommaires que les communications faites à la presse. Quant à savoir si ces associations auront l'occasion de discuter ces matières en détail, cela dépend de la solution qui sera donnée ultérieurement à la question plus vaste de la publication en général. Mais il est entendu que les communications faites aux associations consultées ne seront pas les mêmes que les communications aux gouvernements.

M. Fromageot approuve cette manière de voir.

A propos de la publication des communications aux gouvernements, M. Wickersham estime qu'il convient de laisser à cet égard toute latitude à ces derniers; il peut être utile pour eux de connaître l'opinion des professionnels sur ces divers sujets.

M. Fromageot est de cet avis ; il appartient aux gouvernements de décider s'ils désirent avoir l'avis de telle ou telle association technique.

Le Président explique que le Comité peut choisir entre deux procédures :

Ou bien se conformer aux habitudes du Secrétariat et laisser à la discrétion de celui-ci de mettre les documents à la disposition du public un certain temps après qu'ils auront été communiqués aux gouvernements, ce qui est préférable, ou bien s'en rapporter entièrement à la décision que croira devoir prendre chaque gouvernement en particulier.

Le Dr Guerrero croit que les réponses des gouvernements ne devraient pas être publiées. Par contre, il serait impossible d'empêcher la publication des travaux effectués par le Comité ; l'avis des grandes associations privées serait intéressant, non seulement pour les gouvernements, en vue de leur réponse, mais pour les membres du Comité eux-mêmes.

Le Président pense que l'on pourrait se fier au Secrétariat pour que la publication ait lieu dans des conditions parfaitement correctes. Il y a dans les sujets traités bien des points pouvant prêter à des malentendus. Il serait bon surtout de faire savoir au public que le Comité n'a pas souscrit à tout le contenu de tel ou tel projet.

Le Dr van Hamel croit également que l'on peut s'en rapporter au Secrétaire général qui, après un certain délai, jugera probablement utile de communiquer toute la documentation aux journalistes accrédités qui sont d'une valeur professionnelle éprouvée ; les documents sont, en outre, envoyés régulièrement à un certain nombre d'adresses ; enfin, pour le grand public, ils sont mis en vente au Secrétariat ou dans diverses librairies du monde entier. Telle est, par expérience, la procédure qui a paru la meilleure au Secrétariat.

M. Wickersham croit que la presse ne se contentera pas volontiers d'une indication sommaire des sujets traités.

Le Président explique à ses collègues le sens dans lequel il entend cette communication destinée à la presse. C'est à cela que se bornerait la publicité faite par le Comité lui-même ; pour le reste, le Comité s'en rapporterait au Secrétaire général.

Le Comité approuve les suggestions du président.

Le Dr van Hamel croit que, si telle est la décision du Comité, le Secrétaire général a l'intention de mettre à la disposition de la presse espagnole une édition des rapports en espagnol.

Le Président, le Dr Guerrero et M. Wickersham approuvent entièrement cette intention du Secrétaire général.

Le professeur Schücking demande si le Secrétariat pourrait envisager aussi une traduction allemande de tous les rapports.

Le Dr van Hamel répond que la question pourrait être étudiée.

Le professeur Diena, vice-président, fait observer qu'une même demande pourrait être formulée pour l'italien.

M. Wickersham ajoute que le cas de l'espagnol est spécial, car c'est la langue de tout un continent.

79. Nationalité : Conclusions du Dr Rundstein, rapporteur.

Le professeur Diena, vice-président, rappelle que le Comité avait longuement discuté sur l'article 1 du projet du rapporteur. D'autre part, il avait été décidé, lors de la première session, que lorsqu'il s'agirait de la question de savoir si telle ou telle matière devait être recommandée ou non aux gouvernements, la résolution pouvait être prise à la majorité, mais, lorsqu'il s'agirait d'une solution précise à recommander, l'unanimité était nécessaire. Or, l'article premier contient l'affirmation du principe. S'il n'est pas accepté à l'unanimité, la rédaction devrait en être modifiée de façon que le Comité ne semble pas recommander une solution concrète.

Le Président fait observer qu'en règle générale, les projets des rapporteurs sont présentés comme leur œuvre personnelle et que le Comité lui-même ne recommande pas de solution ; il recommande simplement aux gouvernements, comme sujet d'étude, les matières traitées par le rapporteur.

Le professeur DIENA, vice-président, demande au Dr Rundstein s'il prend à son compte la suggestion contenue dans l'article 1 de son projet.

Le Dr RUNDSTEIN répond affirmativement.

Le PRÉSIDENT ajoute que les rapports du professeur Schücking et du Dr Guerrero, par exemple, contenaient pas mal d'articles auxquels lui-même n'aurait guère souscrit, s'il s'était agi de recommander les solutions contenues dans ces projets.

Le Dr RUNDSTEIN demande si le Comité désire prendre connaissance de la nouvelle rédaction qu'il a donnée à l'article 7 de son projet.

Le PRÉSIDENT, rappelant les discussions qui avaient eu lieu au sujet de cet article, ne croit pas que le Comité, en tout état de cause, veuille revenir sur le vote qu'il avait émis à ce sujet.

80. Liste des questions de droit international public retenues par le Sous-Comité comme étant susceptibles d'être mises au programme (C.P.D.I. 40).

Le PRÉSIDENT présente au Comité la liste provisoire des questions retenues par le Sous-Comité comme étant susceptibles d'être mises au programme (C.P.D.I. 40) et ouvre la discussion sur les divers articles de cette liste.

Il explique que, si le Comité croit devoir retenir d'abord toutes les matières figurant dans la liste, le Sous-Comité est d'avis qu'il y aurait lieu d'examiner ensuite si l'on ne doit pas procéder à un triage entre les diverses questions, de façon à ne pas surcharger le programme actuel.

1° *Communication d'actes judiciaires et extrajudiciaires en matière pénale. Commissions rogatoires en matière pénale.*

Le professeur BRIERLY demande si cette question n'a pas été étudiée aux Conférences de La Haye.

Le professeur DIENA, vice-président, répond que ces conférences n'ont traité que de la procédure civile, alors qu'il s'agit pour le Comité de traiter la question en matière pénale.

M. FROMAGEOT fait observer que cette question, en matière pénale, présente une certaine analogie avec les mêmes questions en matière civile.

M. MATSUDA estime que, bien que cette question présente un certain rapport avec celle de l'extradition, il est préférable de la traiter séparément. Il propose de la maintenir dans la liste.

Le Dr RUNDSTEIN propose d'ajouter les mots : « échange de bulletins et de casiers judiciaires ».

M. FROMAGEOT croit que cet échange rentre plutôt dans les relations entre les polices des divers pays que dans les relations judiciaires. Toutefois, la suggestion de son collègue peut être utile.

M. MATSUDA fait observer que les échanges de renseignements policiers peuvent porter sur différents objets, par exemple, les photographies. On peut imaginer encore d'autres matières, d'un ordre différent, rentrant dans le domaine de l'activité de la police internationale. Le terrain où s'opère la coopération de la police est très vaste et très compliqué ; on ne pourrait traiter ces matières en même temps que les questions de la communication de l'acte judiciaire ou de la commission rogatoire. M. Matsuda est d'avis qu'il serait désirable de ne pas compliquer le sujet d'études et de réserver pour une occasion opportune la question de la police internationale.

Le professeur DIENA, vice-président, croit qu'il conviendrait de préciser que ces communications se feraient entre les pays relativement à leurs ressortissants respectifs.

M. FROMAGEOT suggère d'élargir la question dans le sens d'une « coopération internationale pour lutter contre le crime ».

Le Dr GUERRERO fait observer que le titre proposé par le Sous-Comité porte les mots : « Actes judiciaires et extrajudiciaires ». Cette expression est donc suffisamment large. Il appartiendra au rapporteur de développer la question dans la mesure voulue.

Le professeur BRIERLY signale les inconvénients d'une expression trop large ; peut-être risquerait-on d'entraver l'action de la police en précisant ses obligations dans une convention internationale.

La question N° 1 est retenue sous la forme proposée par le Sous-Comité.

2° *La situation juridique des associations et fondations internationales qui sont l'œuvre de particuliers.*

Retenue avec des modifications de forme.

3° *Domicile au point de vue international.*

Le professeur Brierly fait observer qu'il n'y a pas, sur la question du domicile, d'identité de vues internationales, mais, au contraire, antagonisme complet. Il faudrait tout au moins restreindre la portée de ce sujet d'étude.

M. Fromageot rappelle que la portée juridique du domicile diffère entièrement chez les Anglo-Saxons et dans les pays continentaux.

Le Président croit que M. Barbosa de Magalhães, qui a soulevé cette question, voulait seulement que l'on cherchât à établir les conditions nécessaires pour que le domicile dans un certain pays fût reconnu, mais qu'il ne s'agit nullement des conséquences attachées au domicile. Il ne serait pas question de rechercher si telle personne est domiciliée à Londres ou à Douvres, à Paris ou à Calais, mais si elle a son domicile en Grande-Bretagne ou en France.

M. Fromageot croit que cette question relève exclusivement du droit interne. D'autre part, s'il résulte des législations intérieures de deux pays qu'un même individu est considéré par la Grande-Bretagne, par exemple, comme étant domicilié en Grande-Bretagne, et, par les Etats-Unis, aux Etats-Unis ; il y a là un conflit de lois. Il ne s'agirait donc pas, si l'on procédait à une étude sur la question, d'essayer d'écarter les causes de conflit, ce qui serait statuer sur le fond, mais de rechercher la manière de régler ces conflits.

Le Président suggère une formule dans ce sens : « conflits de lois en matière de domicile ».

Le Dr Rundstein demande si la question doit être examinée au point de vue du droit international privé.

Le Président insiste vivement pour que la question du droit international privé soit laissée de côté. On pourrait imaginer une règle correspondant à celle qu'a proposée le Dr Rundstein quant à la nationalité ; une personne serait censée conserver son domicile dans un Etat jusqu'à ce qu'elle ait acquis un domicile dans l'autre Etat.

La question est retenue sous réserve de rédaction.

4° *Droits et devoirs des étrangers.*

Le Dr Guerrero juge la question très compliquée ; d'autre part, il serait difficile de trouver une base de droit international. Quels engagements pourraient prendre des Etats vis-à-vis de leurs nationaux se rendant à l'étranger ?

M. Fromageot croit que la question peut se régler par conventions bilatérales, mais non par convention générale.

Cet article est écarté.

5° *Situation juridique et fonctions des consuls.*

M. Fromageot est d'avis que, si l'on devait retenir cet article, on devrait en exclure la question des privilèges.

Le Président rappelle à ce propos la lettre adressée au Comité par des consuls de Bordeaux. (Voir procès-verbal, deuxième séance.)

Le professeur Diena, vice-président, pense que l'on pourrait considérer simplement la différence entre les consuls de carrière et les autres consuls.

Le professeur Brierly se demande s'il ne serait pas utile d'exclure de cette étude les pays où existe encore la juridiction consulaire.

M. Fromageot fait observer qu'il serait délicat pour la Société des Nations de soumettre cette question à tous les Etats membres, alors que certains d'entre eux sont encore sous le régime des capitulations.

Le Président croit qu'il ne se pose là qu'une question de rédaction ; la formule employée exclurait les pays à capitulations sans mention expresse.

Le Dr Guerrero convient que la question est difficile, mais non impossible à résoudre. Il arrive fréquemment que, dans certains pays, les consuls réclament des droits qui ne leur appartiennent pas. Dans plusieurs pays même, les consuls ont certains privilèges : inviolabilité des archives consulaires, droit d'écusson et de drapeau, etc.

L'article est retenu sous réserve de rédaction.

6° *S'il serait possible de déterminer, et dans quelle mesure, la notion de la navigation de cabotage.*

Le Président désire donner quelques explications à ce sujet. Tout en reconnaissant le droit pour un Etat de réserver le cabotage à ses ressortissants, il s'agit d'examiner s'il ne serait pas possible de restreindre la notion du cabotage. Une tentative précédente du professeur

Schücking n'a pas été favorablement accueillie par le Comité, mais peut-être y aurait-il lieu de poser la question d'une autre manière. Pour prendre un exemple, on ne devrait pas considérer comme cabotage le voyage d'un navire allant de Vladivostok à Leninegrad.

Le professeur BRIERLY objecte que la réelle difficulté ne consiste pas à définir le cabotage ; on pourrait parfaitement recommander de le limiter au petit cabotage. Le principal problème est d'ordre économique. Certains Etats réclament le droit de réserver à leurs nationaux la navigation entre les ports placés sous leur contrôle, et cela est une question économique d'une difficulté considérable. Bien qu'étant ressortissant d'un pays qui ne restreint même pas le petit cabotage à ses nationaux, il a peu d'espoir dans la possibilité de voir résoudre cette question.

Le Dr SUAREZ expose que, dans les pays de l'Amérique du Sud, la question se présente sous un tout autre aspect que dans les pays dont la marine est plus développée. Il insiste pour que cet article soit retenu.

L'article est écarté par 7 voix contre 3.

Le professeur BRIERLY tient à déclarer que son vote n'impliquait de sa part aucune intention hostile à l'égard du projet, bien au contraire ; mais il croit inutile pour le Comité de s'en occuper.

Le Dr SUAREZ désire qu'il soit inscrit au procès-verbal qu'il a voté pour le maintien de cet article.

VINGT-HUITIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le jeudi 28 janvier, à 15 heures.

Président : M. HAMMARSKJÖLD.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente.

81. Liste des questions de droit international public retenues par le Sous-Comité comme étant susceptibles d'être mises au programme (C.P.D.I. 40) (suite).

7° *S'il est possible, et dans quelle mesure, d'arriver à un accord international sur les conditions principales qui doivent déterminer la nationalité des navires privés.*

Une discussion s'engage à ce sujet, entre le Dr Suarez, promoteur de cette question, et M. Fromageot.

Le Dr SUAREZ croit que l'on devrait reconnaître à chaque pays le droit de déterminer les conditions de nationalité de ses navires, sous certaines conditions. Pour la République Argentine, les seules conditions sont les suivantes : le capitaine et une partie minime de l'équipage doivent être argentins et le navire immatriculé. Or, malgré ces conditions fixées par la législation intérieure de la République Argentine, il s'est produit certaines difficultés.

M. FROMAGEOT fait observer que le fait d'être immatriculé et enregistré constitue bien une preuve du droit au pavillon, mais non une condition de nationalité. Certains pays, désireux de développer leur marine nationale, imposent un nombre restreint de conditions ; pour d'autres pays, c'est le cas contraire. Il semble difficile de suggérer aux gouvernements la possibilité d'envisager des stipulations générales sur les conditions de nationalité des navires, fixées par la législation intérieure.

Le Dr SUAREZ cite un cas qui s'est produit pendant la guerre : des bateaux argentins ont été saisis, leur nationalité ayant été contestée par l'une des nations belligérantes.

Le PRÉSIDENT fait observer que cette dernière question touche plutôt au droit de la guerre. Certaines nations belligérantes ont saisi des navires, soit parce qu'ils appartenaient en partie à des sujets ennemis, soit parce qu'ils effectuaient des voyages dans l'intérêt de l'ennemi, soit même parce qu'une certaine partie de la marine marchande du pays était affectée à une telle navigation. Le droit de nationalité n'était pas contesté, mais la nation belligérante passait outre. Tout ce que l'on pourrait étudier, semble-t-il, serait une question de ce genre ; existe-t-il, ou non, en temps de paix, des conflits résultant du fait qu'un navire, ayant le droit de porter le pavillon d'un Etat, d'après la législation de cet Etat, pourrait, d'après la législation d'un autre Etat, porter le pavillon de ce dernier ? Il pourrait en résulter certaines conséquences fâcheuses, si des créanciers avaient des privilèges sur les navires. Il est cependant douteux qu'une étude de ce genre soit assez importante pour faire l'objet des travaux d'un sous-comité.

Le professeur BRIERLY explique que, bien qu'il ne soit pas très au courant du cas cité par le Dr Suarez, il lui semble qu'il était là question, non pas de nationalité proprement dite, mais de ce que, en droit de prise britannique, on appelle le caractère ennemi d'un navire. Personnellement, il s'opposerait fortement à ce qu'une question formulée comme elle l'est

dans la liste fût confiée aux études d'un sous-comité. D'autre part, si l'on se mettait d'accord sur une autre rédaction, il semble qu'il n'y aurait pas là matière pour les travaux d'un sous-comité.

Le Dr Rundstein demande au Dr Suarez s'il envisage seulement le cas des navires de mer ; il y a également la question très importante des bateaux de navigation intérieure, dont s'occupe une commission spéciale de la Société des Nations.

Le Dr Suarez répond qu'il vise seulement les navires de mer.

Le Président insiste sur le fait que la question touche surtout au droit de la guerre et à la neutralité. Si l'on exclut ces deux éléments, elle se réduit à très peu de chose.

L'article est écarté.

8° *S'il serait possible, et dans quelle mesure, d'arriver à un accord international sur les principales façons de déterminer et d'interpréter les effets de la clause de la nation la plus favorisée dans les traités.*

Le Dr Suarez rappelle qu'il avait pris l'initiative de recommander l'étude de cette question, qui soulève fréquemment des cas difficiles d'interprétation. D'autre part, on constate, chez divers gouvernements, un certain manque d'expérience, d'où il résulte des obscurités dans les traités contenant cette clause.

Le professeur Diena, vice-président, expose que les Etats-Unis interprètent cette clause d'une manière assez restreinte : ils exigent, non seulement la réciprocité, mais encore l'équivalence.

M. Fromageot estime qu'il appartient aux parties, en insérant cette clause dans une convention, de la préciser. Comme toute clause contractuelle, ces clauses sont variables à l'infini.

Le professeur Diena, vice-président, fait observer que, dans le code civil, il existe des règles sur l'interprétation des clauses contractuelles.

Le Dr Suarez explique que certains pays, après avoir admis cette clause sans conditions spéciales, exigent à un certain moment telle ou telle condition. Le cas s'est produit, par exemple, pour les Etats-Unis.

M. Fromageot répond que, lorsqu'il s'agit d'interpréter une convention, on recherche tous les éléments d'information susceptibles d'éclairer sur les intentions des parties. C'est donc une question d'interprétation de contrats qui se pose, mais il semble difficile d'envisager une convention générale donnant une interprétation de la clause de la nation la plus favorisée.

Le Dr Guerrero cite un cas spécial dont il a été témoin à Paris ; des ressortissants américains, à l'occasion de déclaration de revenus, ont été exonérés de certains impôts parce que leur pays avait avec la France un traité contenant la clause de la nation la plus favorisée ; les ressortissants de pays n'ayant pas cette clause n'ont pas bénéficié de la même faveur.

Le professeur Brierly fait observer que l'expression « clause de la nation la plus favorisée », si couramment employée, a des exceptions différentes, extrêmement nombreuses. Comment pourrait-on, par des stipulations générales, interpréter une telle variété de clauses ? Dans l'ensemble, elles se partagent en deux grandes catégories : les clauses avec conditions et les clauses sans conditions. Les Etats-Unis ont soutenu qu'ils pouvaient interpréter comme clause conditionnelle une clause non qualifiée ; cette interprétation a été contestée par d'autres pays.

Le Dr Suarez et le Dr Guerrero insistent pour le maintien de cet article.

M. Wickersham ne croit pas la question très importante et n'entrevoit pas le moyen de recommander à son sujet une réglementation générale. Toutefois, puisque certains de ses collègues s'intéressent à la question, elle pourrait être mise à l'étude et éclaircie lors de la prochaine session.

Par 9 voix contre 2, le Comité décide de retenir l'article 8, sous réserve de rédaction.

9° *Si, et dans quelles formes, il serait souhaitable de reviser le classement des agents diplomatiques établi par les Congrès de Vienne et d'Aix-la-Chapelle.*

Sur une question de M. Fromageot, le Président explique qu'il est certains titres plutôt désuets, par exemple, celui de ministre résident. On pourrait même se demander si les ambassadeurs ont encore leur raison d'être, étant donné qu'il ne s'agit plus de relations personnelles entre souverains.

Le professeur Diena, vice-président, objecte qu'il y a, au contraire, tendance à accroître le nombre des ambassadeurs.

Le Dr Guerrero signale également le cas des chargés d'affaires. Il serait utile de renouveler le classement actuel, qui date de plus d'un siècle.

M. Fromageot fait observer que l'on risque parfois, en voulant perfectionner, de renoncer à l'avantage de notions traditionnellement établies et si claires qu'elles ne peuvent susciter des critiques. Un langage qui a un sens consacré par une longue tradition provoque rarement des discussions.

Le Dr Guerrero fait observer que l'ancien classement lui-même donne lieu à des contestations.

L'article est retenu.

10° *Computation des délais en droit international.*

M. Wickersham expose qu'à première vue, ce sujet paraît peu étendu. Toutefois, il a reçu sur cette question, d'un de ses élèves, une documentation révélant un grave défaut d'accord international sur la question, et plusieurs auteurs font allusion à l'utilité de conclure une convention sur ce point. Pour prendre un exemple, le premier et le dernier jour d'un armistice sont-ils inclus dans l'armistice ?

M. Fromageot répond que c'est une question de bonne ou de mauvaise rédaction des conventions internationales ; la question rentrerait plutôt dans le cadre du rapport du Dr Mastny.

Le professeur Diena, vice-président, propose que le Dr Mastny fasse allusion à ce sujet dans son rapport.

L'article 10 est écarté.

11° *Protection diplomatique des étrangers.*

Sur une observation du professeur Brierly, le Dr Guerrero explique que la question est toute différente de celle qu'il a traitée dans son rapport, où il s'agissait de rechercher la responsabilité internationale des Etats.

M. Wickersham précise que la question posée est la suivante : dans quel cas un étranger peut-il invoquer la protection diplomatique d'un représentant de son pays ?

Le Dr Suarez reconnaît l'intérêt de la question, mais doute que des études à ce sujet puissent aboutir à un résultat utile. Il n'y a pas même accord sur le point de savoir qui est un étranger. Cette question est sensiblement d'ordre politique ; or, on a écarté celle du cabotage, qui l'était à un moindre degré.

Le professeur Diena, vice-président, se demande si un accord sur ce point est réalisable.

M. Fromageot est d'avis d'écarter cet article.

L'article est écarté par 6 voix contre 5.

12° *Compétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers et, d'une manière spéciale, vis-à-vis d'un Etate xerçant le commerce.*

Le professeur Diena, vice-président, souligne l'intérêt de cette question et rappelle les importants travaux en cette matière de M. de Visscher. Sur une remarque de M. Fromageot, le vice-président précise que certains pays admettent que même des Etats peuvent être soumis à la législation ordinaire.

M. Fromageot pense qu'il serait contraire à la souveraineté des Etats de les soumettre à l'exercice de la souveraincté d'un autre Etat en matière de juridiction.

Le professeur Diena, vice-président, répond que le terme de souveraineté contient déjà une pétition de principe, car si l'on pose la question de souveraineté, la réponse ne peut être que négative. Si, au contraire, on ne la mentionne pas, le problème peut être envisagé sous un tout autre aspect.

Le Président rappelle que la question figure parmi les sujets restés en suspens lors de la première session.

Le professeur Brierly propose de modifier la rédaction, de manière à exclure la question traitée par M. Barbosa de Magalhães.

Par 6 voix contre 5, l'article est retenu, sous réserve d'un changement de rédaction dans le sens indiqué par le professeur Brierly.

82. **Questions de droit international privé** (suite).

Le Président constate que le Comité a retenu sept questions de droit international public et quatre de droit international privé. Il reste à examiner si le programme futur ne serait pas surchargé du fait du maintien de onze questions.

Il invite le Comité a prendre une décision définitive sur les questions de droit international privé.

a) *Simplification des formalités se référant à la légalisation des documents en pays étrangers.*

M. Fromageot fait observer qu'il peut s'agir de documents concernant les relations entre Etats ou les relations privées : les deux cas sont différents. Sans doute, les Etats peuvent conclure des conventions bilatérales à ce sujet, mais, en principe, il paraît nécessaire qu'une signature donnée dans un pays soit certifiée par le représentant du ministre des Affaires étrangères de l'autre pays. De plus, il y aurait de grands inconvénients pratiques à ce que les ministres accrédités entrassent en relations directes avec les autorités du pays où ils exercent.

Le Président croit que l'on pourrait envisager la possibilité, pour les Etats, de s'obliger à désigner des personnes autres que le ministre des Affaires étrangères ou ses représentants. La question se poserait, par exemple, pour les passeports, qui ont une valeur internationale. Le Comité a précédemment décidé de retenir cette question, sous réserve qu'elle pourrait être écartée si le programme était surchargé.

b) *Nationalité des personnes morales de droit commercial, y compris la désignation, s'il y a doute, de l'Etat auquel appartient sur elles le droit de protection diplomatique.*

M. Fromageot fait observer que cette question touche de près à la question *c*) : « reconnaissance juridique des sociétés commerciales étrangères » ; ces deux questions ne concernent pas seulement le droit international privé, mais touchent aux intérêts économiques d'un pays. La nationalité des sociétés — nationalité qui a d'ailleurs été contestée — donne lieu à bien des difficultés ; un pays peut estimer qu'au point de vue économique, il a intérêt à considérer comme étant de sa nationalité telle société et à exercer sur elle son contrôle, alors qu'un autre pays prétend exercer le même droit. Est-il possible d'envisager des stipulations générales imposant à tous les pays l'obligation de considérer, ou de ne pas considérer, comme nationale telle ou telle association de capitaux ayant un but lucratif ?

Le Comité décide de retenir les questions b), c) *et* e) (conflits de lois au sujet des contrats de vente de marchandises) *et de laisser de côté la question* a).

83. **Instructions aux rapporteurs.**

Le professeur Brierly croit devoir présenter certaines observations susceptibles d'éviter aux rapporteurs qui vont être désignés les difficultés auxquelles lui-même et peut-être certains de ses collègues se sont heurtés. Il donne lecture du texte suivant :

« Le Comité reconnaît qu'il serait inopportun de fixer des règles rigides ou uniformes relativement à la présentation des rapports de ses sous-comités, car il y a intérêt à ce que chaque rapporteur reste libre de présenter les résultats de son travail sous la forme qu'il croit le mieux appropriée à la matière particulière sur laquelle ont porté ses recherches. Le Comité croit cependant utile, pour que ses communications aux gouvernements puissent être présentées sous la forme la plus apte à faciliter leurs conclusions sur les matières qui leur sont soumises, de suggérer aux rapporteurs de s'attacher particulièrement aux points suivants :

« *a*) Dans quelle mesure le droit, relativement à la question posée, est-il déjà fixé, et quels sont les principaux points d'intérêt pratique donnant lieu à controverse ?

« *b*) Quels avantages pratiques y aurait-il éventuellement à affirmer de nouveau, dans une convention générale, le droit sur lequel il y a accord, relativement à la question traitée ?

« *c*) Quelle raison a-t-on de croire ou de ne pas croire que le meilleur moyen, à l'heure actuelle, de régler heureusement les points sur lesquels il y a controverse est de procéder par convention générale ?

« Enfin, le Comité émet l'avis qu'il y aurait peut-être avantage à ce que les rapporteurs présentassent leurs conclusions sous une forme qui pourrait servir de base de discussion en vue d'un projet de questionnaire. »

Le professeur Brierly ajoute qu'à son avis, les lettres que doit envoyer le Comité aux gouvernement ne permettront pas facilement à ceux-ci de donner des réponses claires ; les questions devront, à l'avenir, être rédigées de façon aussi simple que possible.

Le Président croit que les indications du professeur Brierly concordent sensiblement avec les instructions données aux rapporteurs, telles qu'on les retrouve au procès-verbal de la première session (neuvième séance, pages 46-47).

Le professeur Diena, vice-président, estime, d'après son expérience personnelle, qu'il est préférable de ne pas donner aux rapporteurs d'instructions trop strictes.

Le Président précise que le professeur Brierly a simplement voulu attirer l'attention sur les diverses méthodes possibles que pourraient suivre les rapporteurs, mais ceux-ci resteront libres d'adopter celle qui leur paraît le mieux appropriée aux sujets qu'ils auront à traiter.

Le professeur Brierly ajoute qu'il désirait simplement que le Comité procédât à un échange de vues sur ses remarques, sans prendre de conclusion formelle.

Le Dr Mastny rappelle le passage de sa lettre au professeur Diena (C.P.D.I. 21, annexe, page 9), où il exposait des idées assez proches de celles qu'a émises le professeur Brierly. Il semble que son collègue le professeur Diena et lui-même aient été les seuls à se borner à discuter la question de la possibilité et de l'utilité des solutions recherchées. Personnellement, il serait plutôt d'avis d'exclure la présentation de projets de conventions par les rapporteurs ; l'expérience faite au cours de cette session montre que les propositions présentées sous forme de conventions ont fort embarrassé le Comité.

Le Dr Guerrero croit qu'il est difficile de fixer des directives aux rapporteurs ; chacun d'eux tirera le meilleur parti de l'expérience acquise au cours de la présente session.

84. **Piraterie : Projet de questionnaire soumis par le président (C.P.D.I. 44).**

Ce projet est adopté.

85. **Exploitation des richesses de la mer.**

a) *Conclusions modifiées par le Dr Suarez* (C.P.D.I. 39).

Lecture est donnée de ce document.

M. Fromageot, à propos de la cinquième conclusion, croit qu'il faut faire bien ressortir que les gouvernements n'auraient, lors de cette conférence, qu'à envisager les questions techniques. En conséquence, il propose de compléter ainsi la première phrase : « ... le programme général *technique* de la conférence, etc. ».

Cette suggestion est *approuvée* par le rapporteur.

b) *Projet de questionnaire soumis par le président* (C.P.D.I. 43).

Lecture est donnée de ce document, qui est *approuvé.*

86. **Statut juridique des navires d'Etat affectés aux opérations de commerce.**

Projet de communication à adresser au Conseil de la Société (C.P.D.I. 45).

Lecture est donnée de ce document, *qui est approuvé.*

87. **Procédure des conférences internationales, conclusion et rédaction des traités.**

a) *Liste, revisée par le rapporteur, des sujets susceptibles d'être codifiés* (C.P.D.I. 41).

L'examen de ces conclusions donne lieu à diverses observations.

Procédure des conférences internationales.

Le Dr Mastny, rapporteur, explique qu'il avait inséré la rubrique « Lettres de créance d'agents diplomatiques » simplement pour attirer l'attention des gouvernements sur ce point. Personnellement, il ne croit pas que ces lettres soient nécessaires.

M. Fromageot suggère de dire : « Pouvoirs des agents diplomatiques en leur qualité. »

Conclusion et rédaction des traités.

Le Dr Mastny, rapporteur, explique que la « conclusion directe » vise les « actes juridiques simples », par exemple, des traités entre des chefs d'Etat, dont la ratification est tacite : déclarations, échanges de notes, etc.

M. Fromageot fait observer que l'intervention parlementaire dépend plutôt de l'objet de l'acte en question que de son titre ; en France, les actes engageant les finances de l'Etat doivent, par exemple, être approuvés par le Parlement.

A propos de la rubrique « Mandat », le professeur Diena, vice-président, demande à M. Wickersham si la signature du Président des Etats-Unis, au bas d'un traité, doit être accompagnée de la signature du secrétaire d'Etat.

M. Wickersham répond que, après ratification par le Sénat, le Président signe le traité ; le secrétaire d'Etat signe simplement comme témoin.

Les alinéas 1 et 2 du texte primitif (Chapitre A «Modes de conclusion») *sont supprimés.*

Le Dr Mastny, rapporteur, pense que la rubrique « autorisation » pourrait être biffée. Cependant, on trouve dans les conventions cette formule : « Les soussignés dûment autorisés... ».

M. Fromageot explique que cette formule n'a qu'un but de simplification.

A propos de la rubrique « Clause d'adhésion (accession) », le Dr Mastny, rapporteur, rappelle qu'en théorie, il existe une différence entre ces deux termes. Personnellement, il croit à leur identité.

M. Fromageot fait observer qu'il y a des traités où les Etats adhérents et les membres adhérents n'ont pas les mêmes droits que les Etats contractants.

A propos du « nombre d'expéditions » des exemplaires du traité, le Dr Mastny, rapporteur, expose qu'il n'y a pas de règle à cet égard. D'après l'usage, cette expédition appartient au gouvernement au siège duquel se trouve l'original du traité.

A propos de la rubrique « Interprétation », le rapporteur rappelle qu'en théorie, il n'existe pas de règle à cet égard.

Le Président croit que cette rubrique sort du cadre des études du Sous-Comité.

Cette rubrique *est supprimée.*

Le nouveau texte du rapporteur *est approuvé* avec des rectifications de forme.

b) *Projet de questionnaire soumis par le président* (C.P.D.I. 46).

Lecture est donnée de ce document, *qui est approuvé.*

88. **Nationalité.**

a) *Modifications introduites par le rapporteur dans son projet* (C.P.D.I. 42).

Lecture est donnée de ce document.

Article 6.

Le professeur Diena, vice-président, propose de remplacer les mots « sera considéré » par « pourra être considéré ».

Le Président fait observer que ce projet n'est présenté que comme étant l'œuvre personnelle du rapporteur.

Article 10.

Le début est ainsi complété : « Une femme mariée ne perd pas sa nationalité d'origine *par le fait du mariage,* etc. »

Article 11.

Sur la demande de M. Fromageot, les mots « ... enfant illégitime » sont remplacés par « ... enfant naturel ».

b) *Projet de questionnaire soumis par le président* (C.P.D.I. 47).

Lecture est donnée de ce document *qui est approuvé.*

89. **Eaux territoriales.**

a) *Conclusions modifiées par le rapporteur* (C.P.D.I. 35 [1]).

Le professeur Schücking, rapporteur, donne lecture du texte de ces conclusions, qu'il a modifiées en certains points.

b) *Projet de questionnaire soumis par le président* (C.P.D.I. 49).

Lecture est donnée de ce document, qui *est approuvé.*

90. **Compétence criminelle des Etats en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire.**

Projet de rapport présenté par le président (C.P.D.I. 48).

Lecture est donnée de ce document, qui *est approuvé* sans observations.

91. **Séance publique.**

Après un échange de vues, le *Comité décide de se réunir le lendemain matin, à* 10 *heures* 30, *en séance privée, et de tenir une séance publique à midi.*

VINGT-NEUVIÈME SÉANCE

Tenue à Genève, le vendredi 29 janvier 1926, à 10 h. 30.

Président : M. HAMMARSKJÖLD.

Présents : Tous les membres ayant assisté à la séance précédente, à l'exception du professeur Brierly.

92. **Rédaction définitive des questions inscrites au programme.**

Le Comité procède à l'examen des questions inscrites au programme en vue de leur rédaction définitive.

A propos de la huitième question (nationalité des sociétés de commerce), M. FROMAGEOT propose de remplacer l'expression figurant dans le texte primitif du Sous-Comité (C.P.D.I. 50) : « nationalité des personnes morales du droit commercial », par : « nationalité des sociétés de commerce ».

Le professeur DIENA, vice-président, approuve cette suggestion ; en maintenant la rédaction primitive, on aurait d'emblée tranché la question.

M. FROMAGEOT fait observer que, même en adoptant la nouvelle rédaction, on semblera affirmer que les sociétés ont une nationalité. Cependant, les discussions plus ou moins théoriques, à cet égard, doivent céder devant les réalités ; en fait, il est admis que les sociétés ont un certain caractère national, comme les navires, par exemple.

Le professeur DIENA, vice-président, rappelle que le droit anglo-saxon ne fait pas de distinction entre les sociétés civiles et les sociétés commerciales.

Le PRÉSIDENT suggère la formule « sociétés exerçant le commerce ».

M. FROMAGEOT objecte que l'on se heurterait alors à une difficulté rencontrée à l'occasion de différents traités ; il faudrait dire, non seulement « sociétés exerçant le commerce », mais aussi « sociétés exerçant l'industrie, les transports, les assurances, etc. ».

Le PRÉSIDENT croit préférable de s'en tenir à l'expression « sociétés de commerce ». Le rapporteur saura élucider la question.

A propos de la dixième question, le Dr RUNDSTEIN propose de remplacer les mots « contrats de vente des marchandises » par « contrats de vente commerciale ».

M. FROMAGEOT préfère la formule « contrats de vente de marchandises ». Les ventes commerciales comprennent, par exemple, les ventes de valeurs, cas tout à fait différent de celui dont il est question. Les conflits les plus intéressants en matière de contrats de vente concernent les marchandises « à livrer », et « à livrer par navire ». Les modes de livraison de ce genre sont d'une infinie variété. Il y a, par exemple, les marchandises à livrer par navire désigné, à peser au départ, etc. Toutes ces opérations supposent des contrats passés entre des ressortissants de différents pays ; le navire peut prendre des ordres dans des localités différentes, etc.

Le texte des différentes questions est approuvé.

93. **Désignation des sous-comités et rapporteurs chargés de présenter des rapports sur les matières inscrites au programme de la session suivante.**

Après discussion, le Comité *décide que les divers sous-comités seront ainsi composés* :

1° *Communication des actes judiciaires et extrajudiciaires et commissions rogatoires en matière pénale.*

Professeur SCHÜCKING, rapporteur,
Professeur DIENA.

2° *Situation juridique des associations privées internationales sans but lucratif et des fondations privées internationales.*

M. DE VISSCHER, rapporteur,
Dr RUNDSTEIN,
Dr WANG-CHUNG-HUI.

3° *Conflits de lois en matière de domicile.*

M. BARBOSA DE MAGALHÃES, rapporteur,
Professeur BRIERLY.

4° *Situation juridique et fonctions des consuls.*

Dr Guerrero, rapporteur,
Dr Mastny.

5° *Effet de la clause de la nation la plus favorisée.*

M. Wickersham, rapporteur,
M. Barbosa de Magalhães.

6° *Revision du classement des agents diplomatiques.*

Dr Guerrero, rapporteur,
Dr Mastny.

7° *Compétence de tribunaux à l'égard des Etats étrangers.*

M. Matsuda, rapporteur,
Professeur Diena,
M. De Visscher.

8° *Nationalité des sociétés de commerce.*

9° *Reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés de commerce étrangères.*

Le Comité *décide de confier l'étude de ces deux questions à un même sous-comité,* ainsi composé :

Dr Rundstein, rapporteur,
Dr Guerrero,
Professeur Schücking.

10° *Conflits de lois relatifs aux contrats de vente de marchandises.*

Dr Wang-Chung-Hui, rapporteur,
Dr Rundstein,
M. Botella.

Il est convenu que le président pourra éventuellement remplacer, dans l'un ou l'autre de ces sous-comités, les membres, absents lors de la présente discussion, qui s'excuseraient par la suite.

94. **Délai fixé pour la présentation des rapports des sous-comités.**

Il est *décidé que les rapports de ces sous-comités devront être prêts pour le* 15 *octobre.*

95. **Publication, en annexe aux procès-verbaux, des textes primitifs des rapporteurs.**

Le Président fait observer que les procès-verbaux seraient souvent incompréhensibles, si l'on ne pouvait pas faire la comparaison entre les textes définitifs des rapports et de leurs conclusions et les textes primitifs de ces mêmes documents. Il y aurait lieu d'annexer ces derniers aux procès-verbaux.

M. McKinnon Wood informe le Comité qu'il reste deux cents exemplaires disponibles des rapports primitifs.

Le Président convient que ce chiffre sera suffisant.

Il est, d'autre part, rappelé que les procès-verbaux et leurs annexes ne sont pas destinés à la publicité.

96. **Lettre d'envoi au Secrétaire général : Projet élaboré par MM. Fromageot et van Hamel (C.P.D.I. 51)**

A la suite d'un échange de vues, ce projet *est approuvé* avec diverses modifications.

(Le Comité délibère ensuite en séance publique.)

97. **Clôture de la session.**

Le Président. — Messieurs et chers collègues, le programme de cette séance de clôture est assez restreint. Il ne s'agit, en effet, que de résumer, d'une manière très succincte, le résultat de nos travaux. Nous savons tous que nous avons reçu, de la Société des Nations, mandat : 1° de dresser une liste provisoire de matières de droit international dont la solution, par voie d'entente internationale, paraîtrait le plus souhaitable et réalisable ; 2° et, après communication de ladite liste aux gouvernements des Etats, membres ou non de la Société, par le Secrétariat, aux fins d'avis, d'étudier les réponses et, 3° de faire rapport au Conseil sur les questions ayant obtenu le degré de maturité suffisant et sur la procédure qui pourrait être suivie en vue de la préparation de conférences éventuelles pour leur solution.

En vue de l'exécution de ce mandat, nous avons tenu une première session l'année dernière. Pendant cette session, nous nous sommes d'abord appliqués à étudier une méthode utile pour les travaux futurs et à déterminer, à certains égards, l'objet de notre tâche.

Sans difficulté aucune, nous nous sommes mis à l'unanimité d'accord sur les points principaux de la méthode à suivre. Nous avons pensé qu'il ne s'agissait pas seulement de soumettre aux gouvernements de grandes rubriques du droit international. Il fallait entrer dans le détail des questions, pour faciliter aux gouvernements l'examen du point de savoir si et dans quelle mesure la solution, par voie d'entente internationale, des matières de droit international choisies était souhaitable et réalisable.

Nous avons également cru qu'en règle générale, nous devions nous abstenir de recommander des solutions positives et déterminées de ces questions, car une telle procédure aurait beaucoup retardé nos travaux et préjugé des travaux des conférences futures.

Enfin, nous avons estimé qu'il ne fallait pas conclure, de la teneur de notre mandat, à la nécessité d'attendre le moment où nous pourrions soumettre aux gouvernements une liste complète des questions à présenter ; il convenait de les présenter successivement, afin de gagner du temps et d'obtenir d'autres avantages divers.

A la fin de notre première session, nous avons établi une liste de questions à étudier et dont les divers points ont été soumis à l'étude préalable de sous-comités nommés par nous. Je me permettrai de rappeler que ces questions visaient les matières suivantes :

a) Conflits de lois sur la nationalité ;

b) Droit de la mer territoriale ;

c) Privilèges et immunités diplomatiques ;

d) Statut juridique des navires d'Etat affectés à des opérations de commerce ;

e) Extradition ;

f) Responsabilité d'un Etat en raison de dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers ;

g) Procédure des conférences internationales, conclusion et rédaction des traités ;

h) Piraterie ;

i) Application en droit des gens de la notion de la prescription ;

j) Exploitation des richesses de la mer ;

k) Compétence des Etats en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire.

Avant la présente session, nous avons reçu, sur dix de ces onze sujets, des rapports, admirables à tous égards, qui nous ont apporté l'appui le plus précieux. Nous les avons examinés en même temps que les documents qui y étaient annexés et qui contenaient des observations de membres des sous-comités autres que les rapporteurs. Nous sommes arrivés à ce résultat que nous pouvons, dès maintenant, recommander aux gouvernements un certain nombre de questions, en faisant, bien entendu, cette recommandation dans le sens prévu par la première partie de notre mandat et de la manière dont nous avions convenu à notre première session.

Ces matières que nous avons résolu de recommander dès à présent sont les suivantes :

Conflits de lois sur la nationalité ;

Droit de la mer territoriale ;

Privilèges et immunités diplomatiques ;

Responsabilité d'un Etat en raison de dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers ;

Procédure des conférences internationales ; conclusion et réduction des traités ;

Piraterie ;

Exploitation des richesses de la mer.

Pour deux questions, à savoir *l'extradition* et *la compétence des Etats en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire*, nous nous sommes contentés d'envoyer les rapports aux gouvernements pour leur information.

Pour une certaine question, celle du statut juridique des navires d'Etat affectés au commerce, le Comité a eu à prendre une mesure spéciale tenant compte de ce qu'il y a, concernant cette matière, une autre initiative de réglementation internationale et qu'il faut attendre la suite qui sera donnée à cette initiative.

En ce qui concerne une autre question, celle de *l'application en droit des gens de la notion de la prescription*, par suite de la maladie du rapporteur, M. de Visscher, nous n'avons pu recevoir de rapport. En raison de l'absence du rapporteur, nous avons décidé de reporter cette question à l'ordre du jour de la prochaine session.

Au cours de cette nouvelle session, nous aurons à nous occuper des réponses que nous espérons recevoir des gouvernements au questionnaire que nous leur adressons. Toutefois, l'étude de ces réponses ne sera pas le seul objet de nos prochains travaux ; nous aurons aussi à étudier, de la même manière qu'au cours de la présente session, un certain nombre de questions qui auront, dans l'intervalle, été soumises à l'étude préalable de sous-comités.

Ces nouvelles matières sont les suivantes :

Communications des actes judiciaires et extrajudiciaires et commissions rogatoires en matières pénale ;

Situation juridique des associations privées internationales sans but lucratif et des fondations privées internationales ;

Conflits de lois en matière de domicile ;

Situation juridique et fonctions des consuls ;

Effet de la clause de la nation la plus favorisée ;
Revision du classement des agents diplomatiques ;
Compétence des tribunaux à l'égard d'Etats étrangers ;
Nationalité des sociétés de commerce ;
Reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés de commerce étrangères ;
Conflits de lois relatifs aux contrats de vente de marchandises.

C'est là un vaste champ d'activité ouvert devant le Comité d'experts... Je suis heureux de constater que nous avons pu trouver parmi nous, sans difficulté, des sous-comités et des rapporteurs qui voudront bien faire les efforts nécessaires pour étudier ces diverses questions.

Tels sont les résultats principaux de cette session, qui a duré près de trois semaines et nous a donné beaucoup de travail. Nous avons siégé quotidiennement et presque toujours deux fois. Certains membres, qui ont contribué très efficacement à nos travaux, ont été obligés de quitter Genève avant cette séance de clôture.

Au nom du Comité tout entier, j'adresse mes remerciements très sincères à tout le personnel du Secrétariat qui nous a assistés avec un zèle et un savoir admirables ; en premier lieu au Dr van Hamel, qui doit quitter Genève et dont, par conséquent, nous aurons le regret de ne pas avoir la collaboration lors de notre prochaine session, et à M. McKinnon Wood, qui a remplacé le Dr van Hamel, quand celui-ci était retenu par d'autres occupations encore plus importantes.

Enfin, personnellement, je tiens à remercier très chaleureusement et très cordialement tous mes collègues pour l'appui précieux qu'ils m'ont donné pendant les travaux et pour la sympathie et la confiance qu'ils n'ont cessé de me témoigner.

M. Wickersham. — La session qui s'achève a duré près de dix-huit jours, alors que notre première session, beaucoup plus brève, n'avait guère duré que huit jours. Si les discussions qui ont eu lieu ont fait ressortir, au cours de cette dernière session, les profondes différences qui séparent les grands systèmes juridiques ici représentés et la grande difficulté de concilier nos idées divergentes, elles ont cependant mis en lumière la possibilité d'aborder l'étude de diverses questions, même de points de vue différents, dans une collaboration étroite, grâce à la bonne volonté de tous. Dès le début de nos discussions, j'ai eu l'impression, qui n'a cessé de se fortifier dans la suite de nos travaux, que tel était bien l'esprit qui présidait à nos débats, et ce, en dépit des différences de langues, de races et de nationalités.

Il est incontestable qu'un résultat aussi heureux est dû, en grande partie, à la bienveillante courtoisie de notre président, ainsi qu'à sa vaste connaissance des affaires publiques et internationales, non moins qu'à la souplesse de son esprit d'adaptation.

Je tiens à m'associer aux éloges qu'il a adressés au Secrétariat. Je désire, en cette occasion, constater que la Société des Nations a créé un admirable mécanisme destiné à faciliter grandement toutes les relations internationales et à rendre possibles et rapides les solutions des diverses questions mises à l'étude. Jamais, jusque-là, il n'avait été possible de réunir des conférences internationales sous des auspices plus favorables. Dès le début, j'ai considéré cette jeune organisation avec un grand respect, et ce sentiment n'a cessé de croître. Il faut que le monde connaisse cette institution, si admirablement organisée pour apporter aux travaux des réunions internationales une aide efficace. Aucune conférence internationale ne pourrait aujourd'hui être aussi bien organisée que celles qui se réunissent à la Société des Nations.

Nous emporterons tous, j'en suis certain, un excellent souvenir des relations personnelles que nous avons nouées ici — et aussi beaucoup de travail à faire chez nous. Et je forme l'espoir que les gouvernements auxquels seront adressés nos rapports accueilleront favorablement quelques-unes, au moins, de nos suggestions. Je forme également le vœu que la session qui va se clore marque une étape de plus sur la route longue et difficile qui mène à l'unification du droit international et à l'établissement graduel, dans le monde, du règne du droit.

Le Dr Suarez. — Monsieur le Président, je désire vous exprimer ma reconnaissance, ainsi qu'à mes honorables collègues, pour l'accueil qui m'a été fait. Je désire également vous prier d'excuser la vivacité avec laquelle j'ai, parfois, soutenu certaines idées, au nom de l'Amérique du Sud. Nous sommes des peuples très jeunes et en formation ; notre esprit national s'appuie davantage sur les sentiments et l'espérance d'une société meilleure que sur la race et l'histoire séculaire. Nous regardons plus vers l'avenir que vers le passé. Nous nous considérons comme la prolongation de l'Europe, et c'est pour cela que nous sommes venus à la Société des Nations. Mais nous désirons que vous saisissiez la raison de la différence de notre attitude à l'égard de nombreux problèmes juridiques, tels que celui des étrangers résidents vis-à-vis des nationaux, celui des principes régissant la nationalité et le domicile, et certaines questions de droit maritime.

Je crois que la tâche d'essayer de concilier directement les différences en question n'est pas la tâche d'aujourd'hui, sinon celle de l'avenir. Essayer de diminuer les inconvénients de cette dissemblance de principes est le noble but vers lequel, Européens et Américains, nous devons tendre nos efforts, et plus que nous ne l'avons fait jusqu'ici.

Je ferai mon possible pour que les gouvernements ibéro-américains répondent rapidement aux questions que vous leur soumettrez. Et s'il m'est donné de revenir à la prochaine session, j'y apporterai, comme aux précédentes, les idées, les désirs et jusqu'aux craintes de ces démocraties inquiètes, afin que vous connaissiez l'esprit qui domine dans ces pays, dont certains, en une ou deux décades, doublent leur nombre d'habitants et le chiffre de leur commerce, augmentant, par là même, leur amour pour la solidarité humaine.

DECLASSIFIED

CONFIDENTIAL

[To be distributed to the Members of the Committee of Experts and to the Council.]

C.P.D.I./3rd Session/P.V.

Geneva, October 31st 1927.

LEAGUE OF NATIONS

COMMITTEE OF EXPERTS

for the

Progressive Codification of International Law

MINUTES

of the

THIRD SESSION

HELD AT GENEVA

Tuesday, March 22nd, to Saturday, April 2nd, 1927.

MINUTES OF THE THIRD SESSION

FIRST MEETING

Held on Tuesday, March 22nd, 1927, at 11 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Mastny, Sir Muhammad Rafique, Dr. Suarez, M. De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

98. Opening of the Session.

The CHAIRMAN spoke as follows :

Gentlemen and colleagues—Towards the close of our last session, we decided to meet in January 1927 to continue our work. Circumstances have arisen which have caused our present session to be adjourned until to-day. The principal reason for the adjournment has been the necessity of waiting in order to secure the completest possible documentation before entering upon the questions on our agenda.

We have to examine, in a manner similar to that which we have formerly adopted, our Sub-Committees' reports on the subjects referred to them. Once more I am glad to say that, thanks to the zeal and learning of these Sub-Committees, and above all of their Rapporteurs, we are in possession of very substantial and carefully considered reports, which cover almost all the questions with which at our last session we decided to deal. These questions were the following :

Communication of Judicial and Non-judicial Documents in Criminal Matters; Commissions to take Evidence in Criminal Matters.
Legal Position of Private Non-profit-making International Associations and Private International Foundations.
Conflict of Laws in the Matter of Domicile.
Legal Position and Functions of Consuls.
Effect of the Most-favoured-nation Clause.
Revision of the Classification of Diplomatic Agents.
Competence of the Courts in regard to Foreign States.
Nationality of Commercial Corporations.
Recognition of the Legal Personality of Foreign Commercial Corporations.
Conflict of Laws regarding Contracts for the Sale of Goods.

We shall also have to deal with a subject which we had to adjourn last year, namely, the application in international law of the notion of prescription, whether as establishing or as barring rights.

Furthermore, we have on our agenda the question of the admissibility of reservations attached by a State to its signature of an international convention. This is a question upon which the Council of the League of Nations has asked our opinion. In exercise of a right which was accorded to me, I set up for this question a Sub-Committee, which has just presented its report.

All this is undoubtedly very important, and will call for our best efforts to secure success.

But, gentlemen and colleagues, there is more. On the present occasion we have to deal with problems which are entirely new and possess no analogy in the past proceedings of our Committee. We shall have to deal with the replies which the Governments have made to the questionnaires which, in accordance with our terms of reference, were addressed to them. These replies, which are numerous, coming from nearly thirty countries, are not always in agreement with one another. Frequently, but not in all cases, the differences concern rather the details which would have to be examined by any conferences which might be convened than the question whether the convocation of such conferences could promise positive results. The fact that the opinions which prevail, and even the rules which are in force, are not the same in all countries is far from being decisive. On the contrary, it is the present diversity itself which renders useful and desirable the settlement of such questions by means of international conventions. Experience, already of long date, shows that not all

diversities of opinion or legislation form insurmountable obstacles to the realisation of international agreements. The special solutions of particular questions which our questionnaires indicate are, as you know, put forward principally as examples or alternatives, and the criticisms which these solutions have produced cannot be decisive.

In any event, under our express terms of reference, we must study the replies received in order to report to the Council on the questions which are sufficiently ripe and on the procedure which might be followed with a view to preparing eventually for conferences for their solution.

We have therefore reached a yet more important stage than those through which we have passed up to the present. We are faced with a most difficult and delicate task. Happily, we have for our encouragement the recollection of our collaboration in past sessions.

We are not, however, entirely without special reasons for being anxious as to the future of our Committee.

It is true that on every side the keenest interest is professed in the codification of international law, which is the object of our work. Occasionally, however, wishes are expressed in regard to our work which are incompatible with one another or exceed the means at our disposal.

To satisfy everybody we should require both to confine ourselves to those subjects which need most urgently to be treated, while abstaining from touching private international law, maritime law, etc., and simultaneously to put together existing conventions which, nevertheless, in so far as the law of peace is concerned, deal chiefly with those parts of international law to which I have referred above. It might also be said that the urgency of a question is far from presupposing that there have been no previous attempts to deal with it by codification. We should have also to anticipate the work of the possible future conferences by drawing up final, complete and detailed drafts, and should have to give greater publicity to our work. But the budget of the League of Nations, on which we are dependent, allows us only a single session annually and forbids us to print our Minutes at the League's expense. Nor can we be ignorant that measures have been taken to treat the questions which we have been asked to study by methods which are different from that laid down in our terms of reference and that some of these measures specially concern subjects with which we have been occupied for two years.

These circumstances, which I admit are unexpected, ought nevertheless not to distrub us unduly. We act under our terms of reference and must do everything in our power to carry out our mandate until it is expressly or implicitly revoked or until its execution becomes plainly impossible.

We must regret the absence of several of our colleagues who have been prevented by imperative reasons from attending the session. M. Botella, who on the present as on former occasions has been detained by still more important business, has resigned, but there has not been time to appoint his successor before the present session. On the other hand, we shall have one of these days the pleasure of greeting for the first time Sir Muhammad Rafique, who is the very competent representative of one great branch of human civilisation. Our dear and valued British colleague, who is prevented from joining us, had the happy idea, which I have welcomed in advance in the name of the Committee, of arranging to be replaced by a distinguished substitute, Dr. McNair.

I beg to welcome you all, my dear and esteemed colleagues, and to ask that you will accord me the indulgence, the confidence and the friendship which rendered our former sessions so valuable and so agreeable for me.

Mr. McKinnon Wood informed the Committee that the following members had written stating that they were, to their great regret, unable to be present during all or part of the session : Dr. Suarez, Dr. Mastny, M. De Visscher and M. Wang Chung-Hui.

M. Matsuda had asked that M. Suzuki might attend the meetings *ad audiendum* until his arrival.

Sir Muhammad Rafique would arrive during the course of the session.

The Chairman closed the meeting to the public and the Committee went into private session.

99. Programme of Work for the Session.

Dr. Guerrero reminded the Committee of the method of work adopted at the last session : the preparation of a summary of the replies received from the Governments and, on the basis of the number of affirmative replies received, the taking of a decision on the question whether the summary should be transmitted to the Council with a view to an international conference. It would be for the representatives of the Governments to the conference to prepare the draft convention.

With regard to the reports which he had submitted in his own name, he proposed that they should be left in abeyance in view of the absence of Dr. Mastny and because he himself would be unable to remain at Geneva until the end of the session.

Professor Diena (Vice-Chairman) did not think the replies received from the Governments hitherto sufficiently encouraging. Perhaps the Committee had not chosen the right method ? Personally, he would suggest that it should follow the method adopted hitherto for other conferences and which consisted in sending to each Government a detailed questionnaire, the replies being taken as a basis for the proceedings of the conference. The replies

received up to the present emanated in fact from the different Government departments which had naturally shown extreme timorousness.

Mr. Wickersham thought that the Committee must follow a more active method than that proposed by Professor Diena. Hitherto the Committee had very strictly confined itself to its terms of reference as laid down by the Assembly. This procedure had given rise to criticism and the Committee had been accused of working too slowly. It had been instructed to circulate to Governments a list of those subjects of international law which might seem capable of being dealt with by means of international agreements. The Committee was then to make a report to the Council regarding the method to be recommended to Governments for dealing with these subjects.

It was this last question upon which the Committee must now take a final decision. It should make a definite recommendation to the Council concerning the method of dealing with the subjects chosen and should refrain from adding new subjects to the list and circulating them to Governments, a procedure which would prolong its work for an unknown length of time.

The Chairman did not think the question was as simple as Dr. Guerrero supposed. He agreed that the Committee should not re-open questions which it had already discussed. It was, however, difficult always to summarise the replies of the Governments by a simple Yes or No. For this reason, he thought it might be useful to appoint someone, preferably the former Rapporteur, to make an analysis of the Governments' replies. Lastly, he did not think it necessary or desirable to accept the suggestion for postponement made by Dr. Guerrero.

Professor Schücking thought that the replies from Governments showed that the majority had accepted the idea of an attempt at codification. Only two of them had shown themselves categorically opposed to the idea of a conference. A minority of the Governments, while considering in principle that the question was ripe for settlement, had presented extremely important suggestions on points of detail.

He thought that the Committee should examine these suggestions and should support those which it would include in the final report. It might be well to entrust this work to the former Sub-Committee or to a new Sub-Committee, which would constitute a kind of preparatory committee for an eventual conference.

Dr. Guerrero thought the question very simple. Certain Governments considered that an immediate settlement was practicable with regard to the different points in the questionnaire ; others had submitted observations on the substance of the questions ; but it was for the international conference and not for the Committee to examine the different replies. The task of the Committee was limited. Assuming that, out of thirty replies, twenty-six were in the affirmative, the Committee should inform the Council that a large majority of the Governments were in favour of an international conference. If unanimity were insisted on, it would obviously be impossible to convene the conference.

Dr. Loder wondered if it were not impossible to expect satisfactory results without at any rate the assent of the majority of the great Powers. Two great Powers had given their adherence to the first question, while two other great Powers had done so in regard to the second question. With regard to the third question, yet two other great Powers had given a favourable opinion. No great Power had given an opinion on Questions 4 and 6, while only one great Power had sent a reply to Question 5 and only two to Question 7. On all these questions, therefore, there was a minority of the great Powers in favour of settlement.

He wished to draw special attention to the Final Protocol of the International Conference on Private Law held at The Hague in 1925. The Protocol adumbrated in particular the possibility of different collective treaties. This procedure had been adopted because it had been seen that it would be impossible to obtain the signature of all States to one convention, whereas it was quite possible that two States might agree with one another as to the possibility of concluding an agreement subject to the modification of one article or another. In this way a number of collective agreements would have been concluded at the end of a certain number of years. This aspect of the questions should be placed before the Council, which was competent to take a decision.

In any case, Dr. Loder did not think that it would be useful to send out a new questionnaire, since the replies would have the same origin as, and would be substantially similar to, the preceding replies. The work which the Committee had still to undertake was that of determining the questions which had reached a sufficient degree of ripeness to be solved by means of collective treaties.

Dr. de Magalhães did not think — and in this he agreed with Professor Schücking — that the line to be followed by the Committee, after having received the replies of Governments, would be as simple as that described by Dr. Guerrero. It would be necessary not only to count the replies but to co-ordinate them, group them into classes, and form an opinion on them in order to obtain a clear knowledge of their meaning. This was a very delicate task.

There were two different problems. The first concerned the procedure to be followed after the Committee had received the replies of the Governments, and the second the procedure to be followed regarding new reports, that was to say, those to be submitted by Sub-Committees during the present session.

The two problems should be attacked and dealt with separately.

The idea of Professor Diena regarding the questionnaires could only be applied in the case of new reports.

With regard to the reports which had already been sent to the Governments, the only work remaining to be done was to co-ordinate, classify and form an opinion on the replies of the Governments and to make a report to the Council proposing, or not proposing, the convening of one or more diplomatic Conferences to which would be submitted the subjects which the Committee considered could and should be solved by means of an international agreement.

As far as the new reports were concerned, Dr. de Magalhães considered that the Committee ought to take into account the observations and criticisms which had been made at the Legal Committee of the Assembly in 1926, the Minutes of which had been distributed to his colleagues. At that Legal Committee, M. Fromageot and Dr. Guerrero had been kind enough to defend the Committee on Codification. He hoped that those two members would give an account of what had actually occurred in the Legal Committee.

Dr. de Magalhães would, however, point out at once that in the Legal Committee it had been said that the Committee on Codification ought not to communicate reports on various subjects coming merely from some of its members or from a Sub-Committee, but one general report drawn up by the Committee as a whole, and for which it accepted reponsibility. Dr. de Magalhães had entirely agreed with this view at the first session of the Committee, and he would still maintain it. A report from the Committee itself would have a very different weight with the Governments.

The observation of Professor Diena to the effect that the replies received had come from Government offices was true. The same, however, would be equally true of the replies to the questionnaires which it was proposed to distribute. In any case, the responsibility of Governments would be involved.

It was the object of the Committee not only to suggest what questions were capable of being made the object of a convention but also to give its views on the questions themselves which it was desirable to codify, and to indicate the solutions which might be contemplated. He would advise the Committee, therefore, to entrust to Sub-Committees or to Rapporteurs the duty of examining the replies of the various Governments and ask them to make reports to the Committee upon those replies.

Finally, he was of opinion that the work of the Committee would gain if greater publicity were given to it, and he thought that it would perhaps be necessary to submit a proposal to this effect to the Council.

The Chairman reminded the Committee that it had not merely to count up the replies from the Governments but also to study them. This latter work, which was of extreme urgency, might have the result of modifying the Committee's recommendations.

With regard to the method to be adopted for preparing the way for the conference, the Committee might recommend the use of a detailed questionnaire, but it was for the Council to decide upon that questionnaire.

Dr. Guerrero wished to point out to Dr. Loder that, in point of fact, three great Powers, the United States, Germany and the British Empire, might be regarded as having replied in the affirmative to Question 4.

As regards the debate in the First Committee of the last ordinary session of the Assembly, he recalled that M. Fromageot had replied, with his universally recognised authority, to the criticisms made by certain members of that Committee. For himself, Dr. Guerrero too had attempted to defend the Committee's work; but if, by referring to the Assembly's exact terms of reference, he had little difficulty in refuting the charge that the Committee was working too slowly, he regretted that he had not been able to protest when it had been suggested that the report should emanate from the Committee itself, since that suggestion was in accordance with the observations he had made at the first and second sessions. For this reason, he thought that the Committee should discuss and submit to the vote questions still awaiting examination, with the object of preparing a unanimous report for the Council, or, alternatively, a majority and minority report representing the entire Committee.

Mr. Wickersham reminded the Committee that it had realised at its last session that it was impossible for it to discuss and adopt, either unanimously or by a majority, the report of each Rapporteur. Such a procedure would have entailed holding a far longer session. It had therefore adopted the only feasible method available and had circulated a list of subjects which in its opinion were ripe for treatment by international convention, together with the Rapporteurs' reports on those subjects, which were to be considered not as the final opinion of the Committee but as containing some of the reasons which had led it to choose those particular subjects.

The reports of the Rapporteurs had been regarded, in some countries at least, as of great importance. The American Society of International Law, for example, had re-published them in a special number of its review.

After submitting these questions to the various Governments, it was the duty of the Committee to make recommendations to the Council regarding the method to be followed for their solution by international agreement—and it was this duty which it had still to fulfil. If, however, it decided to assume the responsibility of issuing a unanimous or a majority and minority report on each subject chosen, far longer and far more frequent sessions would be necessary. As an example, he would take the question of nationality, which had been

more discussed than any other and on which there were more irreconcilable opinions than on any other. To draw up a unanimous or a majority report on that subject alone would undoubtedly occupy the whole of the present session.

The CHAIRMAN pointed out that the second criticism indicated by Dr. Guerrero was due to the fact that the following essential point had been forgotten, namely, that the Committee was appointed solely to indicate certain subjects for study with a view to codification and not to recommend solutions.

With the experience now acquired, he thought that, in order to avoid further misunderstandings, it might perhaps be useful for the Committee to change its methods and to confine itself as regards new reports to indicating, in interrogatory form, the questions to be solved in one way or another.

Dr. RUNDSTEIN thought it inexpedient to re-open the discussion on the reports already submitted to the Governments. He agreed with Professor Schücking's proposal to appoint a Sub-Committee to examine the Government replies on each separate question. The replies to the different questions should form the sole basis for subsequent discussions; the Committee was only empowered to make suggestions or recommendations.

The CHAIRMAN pointed out that the appointment of new Sub-Committees would involve an excessive extension of the duration of the Committee's work.

Professor DIENA, Vice-Chairman, thought that, at the present stage, it was for the Committee and not for the different Governments to come to a decision upon the degree of ripeness of the various questions and upon the possibility of settling them by means of collective treaties, taking into account the replies received from the Governments.

M. FROMAGEOT said that in the First Committee of the last ordinary session of the Assembly he had, from a feeling of *esprit de corps*, ende avoured to defend the Committee's work; that, however, did not mean that he was not at bottom in agreement with Dr. Guerrero. He had maintained the argument—which, moreover, was capable of defence—that the Committee had sent to each Government separate reports which expressed purely the personal opinion of the different writers and that it had done so solely for documentary purposes, with a view to assisting the Governments in appreciating all the various aspects of the question; it was, however, of course, quite certain that a report from the Committee would have had considerably greater weight.

With regard to present procedure, he thought that the Committee should study the replies received and furnish the Council with an opinion on this and that question, while stating specifically that the majority of the Governments were favourable or unfavourable or undecided, and adding that they had entered a categorical refusal with regard to a small number of questions, and that on other questions they had made this or that suggestion. The Council would decide whether a conference should be held or not.

Dr. GUERRERO agreed with M. Fromageot.

Dr. LODER communicated to the Committee the records of the Conference on Private International Law held at The Hague in 1925. He said that, on the request of other Governments, the Netherlands Government had prepared a questionnaire with a view to placing the question of nationality on the agenda. He would hand the records to the Secretariat.

M. FROMAGEOT stated that it would be for the Council to consider the experience gained at the Hague Conference, the exceptional competence of which was universally recognised.

The CHAIRMAN was inclined to support M. Fromageot's previous proposal. Nevertheless, under its terms of reference, the Committee must express an opinion on the question whether this or that subject had reached a sufficient degree of ripeness, and must further decide in favour of one mode of procedure or another.

M. FROMAGEOT agreed. The Committee had to decide on a question of presentation which could be solved without difficulty.

Dr. MCNAIR thought that, by the examination of the replies of Governments to the seven questionnaires, the Committee would find enough material in a very short time to enable it to decide whether it should recommend the Council to convene a conference on any particular subject. If the Committee discussed the replies of the Governments in detail, many weeks of work would be necessary, and to do so would be to confuse its proper functions with those of a preparatory committee for a conference.

In a very short time, it would be possible to classify the replies of Governments under the three headings: " Yes ", " Yes *sub modo* ", and " No ".

It would be a great pity, he thought, if the Committee allowed itself to be haunted by the spectre of unanimity. The whole course of the development of international law showed that it invariably proceeded from the particular to the general and from the general to the universal. If only a sufficiently substantial number of Powers would agree to a convention putting into practice certain principles of international law, general consent to such a convention would gradually but certainly be assured.

He would therefore propose that the Committee should deal first with the replies of the Governments to the seven questionnaires in the manner which he had suggested, and then take up the reports on those questions which had not been circulated to the Governments.

Professor DIENA, Vice-Chairman, noted with regret that certain members were forgetting that the Committee was a Committee of legal experts, with powers not merely to carry

out work similar to that of a Government department but also and mainly to submit suggestions and criticisms. The Committee should consider the substance of the question and decide whether it was possible to submit a collective report.

Dr. GUERRERO did not agree. The Committee should merely undertake the work of classification. After checking the summary of reports from the Governments prepared by the Secretariat, the Committee should decide whether the matter in question was ripe for international treatment. It should then communicate its opinion to the Council, which would decide whether an international conference should be convened or not. The Governments would give full instructions to the persons they appointed as their representatives at the conference.

Mr. WICKERSHAM agreed in part with Dr. McNair. He would repeat, however, that the Committee had been entrusted with the twofold task of choosing questions ripe for treatment by international means and of recommending the method to be used in their treatment. This latter point had not yet been discussed. The Committee might make various recommendations. It might, for instance, suggest that a general conference should be convened, to which all the subjects chosen by it as being ripe for international treatment would be submitted. It could suggest that a special body of jurists be appointed which would examine those subjects and prepare draft conventions upon them for submission to a diplomatic conference.

With regard to the second method, he would remind the Committee that the first and second Hague Conferences would never have succeeded had it not been for the preparatory work carried out by the Institut de Droit international, and he himself would view with the greatest apprehension any attempt to submit to a general conference composed of Government delegates, diplomats, etc., the subjects already chosen by the Committee without having first submitted them to exhaustive study by legal experts. The ideal method would be for the Committee itself to take each subject and thoroughly to investigate it. To do so, however, would entail holding monthly sessions and it appeared impossible for the Committee to hold more than one session a year. It was essential, however, that the preliminary work on all the subjects chosen should be done before any conference was held.

Dr. DE MAGALHÃES desired to make two further observations. First, he would urge the view he had already expressed that the Committee should not confine itself to counting the replies from the Governments, but that it should also classify them and judge of their substance from its own point of view.

According to the discussion in the Assembly, which had set up the Committee, and in accordance with the constitution of the Committee itself, account must be taken of the various legal systems and their differences and an endeavour made to cause such differences to disappear or diminish by the discovery of compromises.

This indeed had been the work of several international conferences. Dr. de Magalhães would recall what had occurred in connection with the Conference which had established the Convention on Maritime Privileges and Mortgages. An endeavour had been made to find a compromise between the Continental system and the Anglo-Saxon system. A Convention had been drawn up and submitted for the signature and ratification of States. Some of them had signed it and others had even ratified it. The British Government had, however, asked for the Convention to be revised and this matter was now under consideration.

From this it would appear—and this was the second observation which Dr. de Magalhães desired to make—that the Committee should try and discover solutions and make an effort to achieve a result sooner or later.

On the other hand, as far as even a general convention was concerned, neither unanimity nor even a majority of States in its favour was necessary. It would be sufficient for a certain number of States to reach agreement on a draft convention. That convention would then be signed by them and would be open to the adhesion or accession of all the other States. It sometimes happened that States which had not accepted a preliminary draft signed and ratified a convention, just as it sometimes happened that some States signed a convention and never ratified it.

It might also happen that only the second or even the third conference would be successful in drawing up the text of the convention.

The Committee could not wait until the replies from the Governments were unanimous before it decided on the desirability and possibility of regulating various questions by means of a general international agreement, still less could it await the solution of the various problems contained in those questions.

With regard to the procedure to be followed after studying the replies from the Governments, Dr. de Magalhães did not think that the establishment of a special organisation to carry out the preparatory work for the conference or conferences to be convened should be proposed. Having regard to the present state of the Committee's work, this procedure could not yet be settled. It was only after the Governments' replies had been examined and their nature known that the Committee could definitely decide what to propose to the Council with regard to each question.

Finally, Dr. de Magalhães would urge his proposal to entrust to Sub-Committees or to Rapporteurs the task of making a report to the Committee on the replies of the Governments and proposing the solution to be adopted and the procedure to be followed.

SECOND MEETING

Held on Wednesday, March 23rd, 1927, at 10 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Mastny, Sir Muhammad Rafique, Dr. Suarez, M. De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

100. Responsibility of States for Damage done on their Territory to the Person or Property of Foreigners : Report by Dr. Guerrero on the Replies of Governments to Questionnaire No. 4.

Dr. GUERRERO read a report which he had prepared analysing the replies of Governments to Questionnaire No. 4 (see document C.P.D.I. 83, Annex 1).

The following twenty-two States had replied in the affirmative without making any reservation : the United States of America, Argentine, Australia, Belgium, Brazil, British Empire, Bulgaria, Chile, Czechoslovakia, Estonia, Finland, Germany, Greece, India, Norway, Poland, Portugal, Roumania, Salvador, Spain, Sweden, Switzerland.

Dr. Guerrero passed in rapid review the contents of these replies.

M. FROMAGEOT pointed out that the British Empire had used a very prudent formula in its reply and had abstained from giving any opinion regarding the possibility of settling this question by means of international agreement.

Professor DIENA, Vice-Chairman, replied that this formula meant that the British Government considered that a conference might have useful results but that it was impossible for it to be quite certain that this would be the case.

Dr. MCNAIR was unable to add anything to the British Government's letter, which was quite clear on the essential point, to the effect that it would be useful to convene a conference.

Mr. WICKERSHAM thought that, to a certain degree, this reply was sufficiently affirmative for it to remain in the category where it had been placed by Dr. Guerrero.

M. FROMAGEOT also observed that the reply from Portugal consisted of the legal opinion given by the law officers who had been consulted. Would the Government follow that opinion?

Dr. DE MAGALHÃES replied that the fact that the Portuguese Government had forwarded this opinion without comment meant that it had accepted it.

Dr. GUERRERO summarised the replies which were affirmative with reservations. The countries concerned were Austria, Cuba and Denmark.

In reply to Mr. Wickersham he agreed to change this classification and to put the reply from Cuba in the category of those from States which had not thought it possible or opportune to deal with the subject by means of a convention. This last category would therefore comprise the five following States : Cuba, France, Japan, the Netherlands and Venezuela.

In view of the fact that there was a majority of twenty-two replies in the affirmative as against two replies in the affirmative with reservations and five negative replies, Dr. Guerrero proposed that the question of the responsibility of States for damage done on their territory to the person or property of foreigners should be chosen by the Committee as a subject ripe for submission to the Council with a view to settlement by means of an international conference.

Mr. WICKERSHAM reminded the Committee of its terms of reference. Its duty was :

> (1) " To prepare a provisional list of the subjects of international law the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable " ; and
>
> (2) " To report to the Council on the questions which are sufficiently ripe and on the procedure which might be followed with a view to preparing eventually for conferences for their solution. "

The second part of its task should be postponed until the Committee had examined all the subjects before it and decided which were ripe for codification. The Committee could then decide the procedure to be recommended for dealing with these subjects. Mr. Wickersham proposed, with reference to the question under discussion, that the subject of the responsibility of States should be considered as sufficiently ripe for international treatment.

Professor DIENA, Vice-Chairman, noted that the first proposal by Mr. Wickersham regarding the method to be followed had been unanimously adopted. He called upon the Committee

to discuss the second point, *i.e.*, whether the responsibility of States was a subject sufficiently ripe to be dealt with by international means.

M. Fromageot recalled the numerous reasons of fact brought forward by the French Government. He thought that this question was not sufficiently ripe for it affected too closely the internal or the external policy of States, their social life and the stability of their institutions. He would also point out the dangers of a general convention by means of which each State would bind itself without knowing in advance what were the States in respect of which it assumed these obligations.

Professor Diena, Vice-Chairman, pointed out that the Conference could quite easily decide to draft another kind of convention.

M. Fromageot replied that the decisions of the Assembly and of the Council invariably referred to a general convention.

Dr. Guerrero pointed out that the Committee was at the moment examining the replies of Governments on the basis of which the ripeness of the question would have to be settled. In this case, however, there was an overwhelming majority in the affirmative.

Professor Diena, Vice-Chairman, thought that it was not only a question of counting the number of replies. It was quite possible that a single State might submit invalidating objections and the Committee would be compelled to follow its views.

M. Fromageot thought that the character of the replies admitted of no discussion, and the Committee could do no more than take note of them. It had, however, now to express its own views. This was a question of opinion quite separate from the other.

Dr. Loder recalled that the Dutch Government had agreed to take part in an international conference without having any great hopes of the success of that conference.

Mr. Wickersham said that the United States of America had declared that they did not think the conclusion of an agreement would encounter insurmountable obstacles ; Great Britain had stated that this was one of the questions of international law the settlement of which it might be desirable to pursue.

These Governments thought that the question was difficult but that it was worth while trying to settle it by means of international agreement.

Dr. de Magalhães pointed out that the negative replies should be grouped in two classes. Those from Japan, the Netherlands and Venezuela expressed the view that this matter had not attained a sufficient degree of maturity to be dealt with by means of an international convention, or that any attempt to achieve such a convention might be expected to meet with obstacles. The reply from France was based on reasons of principle and contained a warning against the serious dangers which might occur if the adoption of conventional or general stipulations—acceptable to all States reciprocally—were contemplated.

Dr. de Magalhães thought that the fact that the great majority of the replies were in the affirmative was in itself a sufficient refutation of the views of Japan, the Netherlands and Venezuela. Further, he was unable to perceive the dangers mentioned in the reply from France. The mere attempt to contemplate the international settlement of a subject could not be considered to be dangerous. On the contrary, the dangers were already in existence and would continue to exist so long as an international settlement of the point had not been reached. He saw no reason for abandoning all hope of settlement, and he proposed, therefore, that the Committee should retain on its agenda the question of the responsibility of States.

Dr. McNair well understood the reluctance of Governments to attend a conference on this subject, which was, of all the seven chosen, the one most likely to encounter policital difficulties. The Committee, however, should bear in mind that it was perhaps the one subject on which conflicts between States were most likely to arise. It was confronted with a considerable consensus of opinion in favour of the desirability of attempting to reconcile the divergencies of view on this thorny topic. It would be a great pity, therefore, to dismiss this opportunity to make that attempt. If the Committee were not satisfied with the degree of unanimity manifested on this question. Dr. McNair feared that it would find very few questions indeed which it could consider ripe for international treatment. He sincerely hoped, therefore, that the Committee would retain this subject on its list and recommend the Council to convene a conference to deal with it.

Professor Diena, Vice-Chairman, thought that, if the Committee desired to take decisions unanimously, all hope of settling any point whatever would have to be abandoned.

The Chairman recalled that the principal objection of M. Fromageot was that all States had not attained such a degree of civilisation and stability as would make it possible to conclude open conventions. This was an objection which, if it were well founded, would be of great importance. There were very few questions regarding which at first sight the same provisions could be applied to France as could be applied, for example, to the Kingdom of Nejd. Present divergencies, however, must be investigated in order that the necessary conclusions might be reached, and the most useful method of proceeding to such an investigation was to convene a conference instructed to draw up, if possible, regulations on the question.

The Committee should not only count up the number of Government replies but should also study them. Recent experience showed the necessity and the possibility of drawing up regulations regarding the responsibility of States.

The Chairman shared the views of Mr. Wickersham and Dr. McNair.

M. Fromageot pointed out that the Committee could abstain from expressing any view regarding the ripeness of any particular question and might confine itself to pointing out to the Council that a particular question which had given rise to frequent disputes had been submitted to the various Governments and that, as a result, such-and-such a majority had been found to be in favour of or against the international settlement of the question. This was a simple fact, on the basis of which the Council would be able to decide whether or not attempts to settle the question should continue to be made.

Dr. Guerrero regretted that he was unable to agree with this point of view, which meant removing responsibility from the Committee. Such a procedure would be contrary to the habitual practice of the League, whose technical committees were required to perform the preparatory work and submit an opinion to the Council regarding the convocation of international conferences.

The Chairman replied that it was obvious that the Committee should inform the Council of the result of the enquiry among the various Governments. The Committee could not, however, refuse to fulfil its duty to come to a decision regarding the questions " which are sufficiently ripe ". This meant that it had to express an opinion not only upon the usefulness but also upon the possibility of a settlement.

Mr. Wickersham pointed out that the duties of the Committee required it to examine the replies of Governments and then submit a detailed opinion to the Council regarding the subjects ripe for international treatment. If the Committee considered the question of the responsibility of States to be ripe, it should inform the Council to this effect, state perhaps the obstacles which might be encountered, and add that the Committee was not unanimous but that its report represented the view of the majority.

Professor Schücking agreed with the Chairman in thinking that the Committee was composed of experts and that it was right in refusing to act as a mere pillar-box.

The Chairman closed the discussion and put to the vote the question whether the questionnaire No. 4 had reached a sufficient degree of ripeness to allow it to be made the object of international settlement.

The Committee adopted the motion by nine votes to one (M. Fromageot).

M. Fromageot pointed out that such procedure might be suitable for one question, but that a quite different method might have to be contemplated for another. Some of the questions were of an extremely technical character, and it would be useless to convene an international conference to regulate them unless they had previously been studied by a committee of experts. Moreover, certain countries had advanced the opinion that this question of responsibility should be referred for preliminary investigation to the Institut de Droit international, or to some other private organisation. The Committee would be within its powers in proposing a mode of procedure of this nature.

Professor Diena, Vice-Chairman, was inclined to agree with M. Fromageot, and regretted that the latter had not presented his opinion at the time when Mr. Wickersham had made his proposal.

Mr. Wickersham proposed that the Chairman should appoint a Sub-Committee of three members to report on the procedure to be recommended to the Council for dealing with this subject which it had now decided was ripe for treatment.

Dr. McNair suggested that the proposed Sub-Committee should discuss the procedure to be recommended regarding each of the seven subjects considered separately, and state in its report, for example, " with regard to Questionnaire No. 4, if the Committee considers it ripe for treatment, then the following procedure is perhaps the most appropriate ". It would probably be impossible for the Sub-Committee to find an omnibus type of procedure to be applied in all cases.

Mr. Wickersham fully agreed. The Sub-Committee should deal with the procedure to be applied to each of the subjects. Some would obviously have to be dealt with differently from others.

The Chairman accepted the proposal to appoint a Sub-Committee to study the general question of procedure. He asked, however, that the Sub-Committee should be authorised to consult Dr. Guerrero and to submit different proposals on the various subjects.

Professor Diena, Vice-Chairman, wished to draw attention once again to the advisability of consulting the Governments on the form of the questionnaire. He pointed out, for instance, that with regard to the question of diplomatic privileges and immunities, Denmark had suggested the preparation of a detailed questionnaire with the object of collecting a complete body of records covering all regulations employed in the different States.

Mr. Wickersham replied that the question was that of an investigation to be entrusted to the Sub-Committee the appointment of which he had proposed.

Professor SCHÜCKING thought that the best method would be to set up a central body to undertake the preliminary work. Such a body might be one of the organisations already in existence. It would be entrusted with the preparation of a detailed programme and with the task of introducing all doubtful questions into the questionnaire. It would then be appropriate if the procedure employed by the Netherlands Government were followed. It was, of course, understood that the object would be not the conclusion of separate treaties but the preparation of a convention open to the adherence of all States.

Dr. RUNDSTEIN agreed with Professor Schücking. The latter's opinion was, moreover, in accordance with the reply from the Polish Government (see document C. 196. M. 70. 1927. V. p. 187), which brought out the necessity of setting up a permanent and strictly technical organisation the object of which would be to centralise within the League of Nations the work of codification.

Professor DIENA, Vice-Chairman, wondered whether the Legal Section of the Secretariat of the League of Nations would be prepared to assume the responsibility of undertaking such heavy and such delicate work.

Mr. MCKINNON WOOD, Secretary, said that it would not be in accordance with precedent for members of the staff of the Secretariat to be entrusted with such a task. The usual procedure was for the Section of the Secretariat concerned to undertake the work under the direction of an expert committee responsible to the Council. This, for example, was the case with the Economic and Financial Organisation, the Health Organisation, etc. Owing to the expense involved, he thought that it would be very difficult to persuade the Assembly to create a permanent organisation to deal with the codification of international law unless the evidence that that organisation would produce continuous results was conclusive.

The Assembly at its last session had adopted a resolution to the effect that, in principle, the budget of the League could not be increased beyond its present figure for the next few years. He regretted that this principle had been adopted. It might disappear in time but, until it did so, it would be very difficult to obtain the sums required for a permanent organisation.

Mr. WICKERSHAM thought that perhaps money would be forthcoming from outside sources if the interest of certain persons was aroused. Outside assistance would depend on the conditions in which the subject was presented.

Mr. MCKINNON WOOD, Secretary, hoped that, before the Committee decided to appeal for outside financial assistance, it would ask the Secretary-General to give his opinion. It was true that the League had accepted outside assistance regarding health questions, but there would be difficulties if it did so regarding other questions. It might be felt that the League should be fully responsible for all the work which it undertook.

Mr. WICKERSHAM said that he had made no definite proposal, and would certainly not do so unless the Secretary-General agreed to it beforehand.

The CHAIRMAN was not in favour of setting up a permanent organisation. He thought that the drafting of the questionnaire was rather a technical matter, which might be entrusted to the Legal Section or to experts. In the latter case, there would be different experts for each subject.

The Committee might recommend that a questionnaire should be drawn up for the Council, without deciding in a detailed or final manner as to the persons on whom this task would devolve.

The first thing was to set up a Sub-Committee. The latter would be in a position to propose that the questionnaires should be employed. Nevertheless, it was not for the Committee but for the Council to decide upon and to forward these documents.

Mr. WICKERSHAM proposed that the Chairman should nominate a Sub-Committee of three, on which the Chairman would be a member *ex officio*. The Sub-Committee would be instructed to make a report to the Committee on the procedure to be recommended to the Council.

The CHAIRMAN put the proposal to the vote.

The proposal was adopted by nine votes to one (Dr. Loder).

101. Press Communiqués.

Mr. MCKINNON WOOD, Secretary, read a letter from the Secretary-General to the Chairman with regard to the desirability of furnishing the Press with information on the proceedings of the Committee.

Professor DIENA, Vice-Chairman, saw no objection to giving communiqués to the Press, though hitherto there had been no need to do so.

Mr. WICKERSHAM reminded the Committee that the Press had not the vaguest idea of the Committee's proceedings. The greatest care must be taken to avoid making technical statements. The communiqués should consist of a simple narration of the facts which would be comprehensible to the average man.

Dr. GUERRERO hoped that the Committee would not give the impression of maintaining a hermetic silence as regards its technical work, whilst regular information on work, for

instance, of a political character was given. The Secretariat's communiqués were invariably drafted with great caution, so as not to handicap the progress of the proceedings, while satisfying the legitimate curiosity of the public.

Mr. McKinnon Wood, Secretary, said that he would submit a draft communiqué at the next meeting.

THIRD MEETING

Held on Wednesday, March 23rd, 1927, at 3.30 p.m.

Chairman : M. Hammarskjöld.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Mastny, Sir Muhammad Rafique, Dr. Suarez, M. De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

102. Procedure to be Recommended to the Council for Dealing with the Various Subjects under Consideration : Appointment of a Sub-Committee.

The Chairman recalled that the Committee had decided to appoint a Sub-Committee of three members. He proposed that it should be composed of the Chairman, or, if he were prevented, of the Vice-Chairman, who would hold their seats upon the Sub-Committee by reason of their office, and of Mr. Wickersham, Dr. de Magalhães and Dr. Rundstein.

It was understood that the Sub-Committee could co-opt other members if it so desired.

103. Question of the Revision of the Classification of Diplomatic Agents : Report by Dr. Guerrero.

Dr. Guerrero said he had little to add to his report (see Questionnaire No. 10, document C.203.M.77.1927.V). At the last session, the Committee had at the outset removed the fiction of extra-territoriality. It would also be necessary to remove another fiction not in conformity with present notions, namely, the representative character which was granted only to Ambassadors.

The classification of diplomatic agents established by the Agreements of Vienna and Aix-la-Chapelle had for a long time given rise to numerous criticisms. Dr. Guerrero proposed, therefore, to adopt one single class of diplomatic agents.

Professor Diena, Vice-Chairman, pointed out that the phrase used in Article 2 was out of date since all diplomatic agents possessed a representative character. The Congress of Vienna had tried without success to classify States on the basis of those which possessed royal honours and those which did not. Only States with royal honours could be represented by diplomatic agents of the first class.

Dr. Guerrero replied that the question of royal honours was now out of date and reduced to a mere question of precedence. In practice, the classification previously established was followed and any Republic, however small, could send an Ambassador to a great Power if the Government to which he would be accredited agreed.

Professor Diena, Vice-Chairman, pointed out that, in the present state of international law, States not possessing royal honours could not send a first-class diplomatic agent. A reform was therefore necessary.

Professor Schücking agreed. According to the German theory, only great Powers sent Ambassadors. This custom, however, had been abandoned for an historical reason, as it had been desired to put diplomatic agents on a democratic footing.

Dr. Guerrero would like to see all diplomatic agents possessing the same rank from the international point of view, even though their respective Governments classified them in categories. He doubted, however, whether this reform would be accepted by the great Powers, although their privileges had disappeared.

Dr. Rundstein agreed with Dr. Guerrero, but thought that there was a psychological rather than a legal obstacle to this reform. He gave as an example the Republic of Soviet Russia, which possessed one single type of diplomatic agent—the plenipotentiary representative. He doubted whether Governments would follow the fashion set by the Republic of Soviet Russia.

2.

Professor DIENA, Vice-Chairman, proposed, with the object of conciliating the desire to place the diplomatic representation of States on a democratic basis and the desire of each Government to establish a scale of precedence among these representatives, that the rights of States should be placed on an equal footing but that a classification for representatives should be maintained, each State itself choosing the class in which it desired to be represented. For financial reasons it would be very probable that, when all States possessed equal rights, they would maintain the *statu quo*.

Mr. WICKERSHAM, in support of this theory, quoted the example of the United States, which maintained an Ambassador in Panama, and to which an Ambassador from Panama was accredited, for political reasons.

Dr. GUERRERO pointed out that Guatemala possessed an Ambassador in Mexico.

Dr. DE MAGALHÃES concluded, therefore, that in actual fact all States were equal since all had the right to send Ambassadors. Dr. Guerrero's report proposed to transform that actual equality into legal equality. It was not merely a question, however, of the equality of States but also that of the diplomatic representatives of those States. It was desirable that their position should be the same, that was to say, that they should all be included in the same class and under the same title. This had nothing to do with the financial resources of the States.

Dr. GUERRERO said that, in view of the fact that the rights of Ambassadors and Ministers were equal, the only thing which remained was the question of their precedence. The first place might belong to the representative of a very small Power. This had been pointed out by Mr. Wickersham, who had quoted the example of the Ambassador of Panama, who was the senior Ambassador at Washington.

Dr. MCNAIR thought that, from a logical standpoint, it was difficult to resist the conclusions of Dr. Guerrero's report. If, however, the question were considered from a more immediate and practical point of view, it might be asked what were the grievances which existed under the present system of classification ? Was there any evidence that that system worked badly or produced friction or injustice? He asked this question purely for information. In the absence of such evidence, he would hesitate to embark upon so complicated a question, which seemed to be more a matter of etiquette and diplomatic usage and tradition than of law.

The CHAIRMAN proposed to put the question in approximately the following form : " Is it desirable to revise the classification of diplomatic agents made by the Congresses of Vienna and Aix-la-Chapelle ? In the affirmative, to what extent should the existing classes of diplomatic agents be unified, and, as long as the present differences subsist, should all States be recognised to possess the right of choosing their category ? "

Mr. WICKERSHAM pointed out that the question was not of very great importance. The attention of the Committee could more fruitfully be directed to larger questions. The Committee would be making a mistake if it were to choose a subject of secondary importance at a moment when the world was calling for the establishment of the Rule of Law in the place of the Rule of Force. The Committee would expose itself to the criticism of having been superficial, and of having wasted its time, when its chief object should have been to solve certain major problems of international law.

Dr. GUERRERO said that more complex questions had been left out of the study of the progressive codification of international law because it was proposed to overcome the difficulties gradually. He thought, however, since Mr. Wickersham desired it, that the question of the revision of the classification of diplomatic agents could be added to another more important question when it was submitted to the Council.

M. FROMAGEOT asked in what the interest of the question lay. What were the inconveniences of the present classification of diplomatic agents ?

Dr. GUERRERO thought that it was necessary to establish equality between States in order more nearly to achieve the spirit of the League of Nations.

M. FROMAGEOT said that the fact that it was necessary for a diplomatic agent to be accepted by the head of the State in which he was to carry on his duties meant that there would always be a distinction. He thought that, though an Ambassador and a Minister Plenipotentiary both represented their Government, there was nevertheless a shade of difference in their character. The Ambassador possessed more particularly the confidence of the Government ; and this perhaps had an historical origin. He had always been the official representative of the sovereign. This special character was manifest to-day not only by the right of precedence accorded to him but also by the privilege which he possessed of being received at whatever hour he called. There were circumstances in which an Ambassador was called upon rather than a Minister, for example, when a Government wished to be represented at a solemn ceremony, such as a coronation, a royal marriage or the funeral of the head of a State.

Dr. Guerrero did not think that there could be any difference in the degree of confidence shown to an Ambassador or to a Minister Plenipotentiary.

M. Fromageot thought that the question of shades of difference should remain open. Certain countries liked to show the mutual esteem in which they held each other by the despatch of an Ambassador, and the present system did not give rise to any great disadvantages. At the moment, the position of the Ambassador of France, at any rate, was not a special rank. The Government could appoint whom it liked as Ambassador and often did not choose its Ambassadors among officials of the diplomatic profession, while the duties of a Minister Plenipotentiary allowed him to be put in different classes.

The Chairman reminded the Committee that it did not propose any solution. The present question was merely whether the subject of unification and the matters relating to it was deserving of investigation not by the Committee, which had already studied the matter, but by the Governments. It was already understood that a questionnaire such as the one proposed would not be presented as an isolated document or be inadequately accompanied.

The text of the question as proposed by the Chairman was adopted (Seven votes to two, one abstention).

104. Question of Establishing by way of a General Convention Provisions as to the Legal Position and Functions of Consuls : Report by Dr. Guerrero.

Dr. Guerrero, Rapporteur, proposed that each article of his report (see Questionnaire No. 9, document C. 202. M. 76. 1927. V) should be read, and that the report should be discussed point by point.

Agreed.

1. *Exequatur.*

Dr. Guerrero pointed out that exequatur was given to consuls by the Government of the State in which they fulfilled their duties. In the majority of countries publicity was indispensable. In France, official publication sufficed. In Italy, the exequatur must in addition be registered with the Court of Appeal.

M. Fromageot criticised the expression " accredited " which appeared in the report. The consul was a foreign official authorised to fulfil his duties in a country. He was not accredited to the Government.

Mr. Wickersham called attention to the Treaty of Friendship, Commerce and Consular Relations between the United States of America and Germany ratified on October 14th, 1925. Articles 17 to 28 inclusive of that Treaty were the result of consideration extending over a number of years. In point of fact, they formed a code of law covering consular relations, and it was hoped that they might serve as a model for treaties between other countries. Mr. Wickersham suggested that these articles should be annexed to the Minutes of the present discussion and should be studied in connection with Dr. Guerrero's report. They might well serve as a basis of discussion for a multilateral convention on the subject.

In reply to a question by M. Fromageot, Mr. Wickersham said that he could not state that the United States Government would be prepared to conclude with other Governments treaties in identical terms, since the treatment of consuls varied considerably in the various States.

Professor Diena, Vice-Chairman, proposed to suppress the sentence " from the Government of the country to which he has been accredited ".

This amendment was accepted.

Dr. de Magalhães wished next to refer to the following phrase, " When the exequatur has been granted ". He thought that it would not be sufficient to say only that it was from the date on which the exequatur was granted that a consul could enter upon his duties. It was necessary to know and determine at what moment the exequatur was granted. Was it at the moment when the decree granting it was signed, or was it at the moment when the person concerned received the exequatur, that was to say, the document sent to him and which he kept in his possession, or was it only at the moment of the publication of the decree in the *Official Journal* ?

In some cases, the exequatur was despatched to the person concerned and the decree published at a later date. Again, it frequently happened that the person concerned received the exequatur a long time after the publication of the decree.

In the view of Dr. de Magalhães, the exequatur could only be regarded as granted by the fact that the decree had been published in the *Official Journal*. Consequently, it was only from the date of that publication that the consul could enter upon his duties.

Professor Diena, Vice-Chairman, asked at what moment the consular duties began from the legal point of view. In Italy, for example, the consul was not authorised to fulfil his duties if the formality of the publication of the exequatur had not been complied with. The

exequatur was a document held by the consul, but this document, as Dr. de Magalhães had observed, often arrived late. The question therefore arose of the moment from which the consular privileges began to apply.

The CHAIRMAN proposed that each of the articles of the report should be formulated as a question in order to avoid misunderstanding. The replies of the Governments were full of criticisms of the opinions of the Rapporteurs. On the other hand, the Committee had been reproached with not having stated its opinions clearly. It would therefore be useful to put the questions in an interrogatory form. In order to take a decision in regard to positive solutions, a prolonged examination would often be necessary, which might even require special technical knowledge. The Committee could not do the work of the conferences, which must, as was admitted, be preceded by extensive preparatory work. It was, of course, possible to continue with the old method in the hope that on this occasion less misunderstanding would arise, but the Committee could not take upon itself, with the time at its disposal, to recommend a particular solution.

Dr. GUERRERO did not agree. It was necessary, he thought, that definite proposals should be made during the session.

Dr. DE MAGALHÃES also thought that, according to the subjects dealt with, either a questionnaire should be submitted or definite proposals.

M. FROMAGEOT said that the reports had often been regarded as proposals of the Committee, whereas they were, in reality, only documentation for purposes of information. After the session at which the report of the Committee was submitted, the Governments had been questioned in regard to it, and the Committee thought, in accordance with the replies received, that particular questions were or were not ripe for codification.

Mr. WICKERSHAM proposed to add to the report a reference to the text of the treaty between the United States and Germany which he regarded as a model.

Dr. GUERRERO thought that such a reference would amount to according a definite preference to a bilateral treaty, and that other States would ask that their treaties should also be quoted. There was, moreover, an objection to drawing the attention of the Governments to this particular treaty rather than to another. The Governments might say that they would insert, in the treaties which they signed, clauses which would differ according to the States which formed the contracting parties.

Professor DIENA, Vice-Chairman, proposed to amend the article on the exequatur as follows : " The exequatur is granted in conformity with local law ".

The amendment was rejected.

The text concerning the exequatur was adopted in the form submitted in the report of Dr. Guerrero, with the deletion of the final phrase : " from the Government of the country to which he has been accredited ".

Inviolability of the Consular Archives.

Professor DIENA, Vice-Chairman, asked whether the prerogative of the inviolability of the consular archives existed in time of war.

Professor SCHÜCKING thought that a distinction should be drawn between the consular archives and the private papers of the consul. He quoted the example of consular agents who were at the same time traders.

Professor DIENA, Vice-Chairman, in support of this contention, quoted the case of the French consul at Florence. The consul had had in his possession important documents for a judicial case, and the justice of the peace issued an order for their seizure. The question had since been dealt with in a special convention between the two countries. It was accordingly necessary to specify : (1) what documents could be put in the consular archives ; and (2) that these archives were inviolable.

Dr. GUERRERO proposed to replace the whole of the first sentence by the words : " The consular archives are inviolable. "

Dr. MCNAIR was surprised to hear it stated that Great Britain did not recognise the inviolability of consular archives. He was unaware of any instances where the British Government had violated such archives. Hall (edition of 1917) stated explicitly that the inviolability of consular papers and other documents was recognised by the British Government. The 1917 edition of Hall contained a note which might perhaps explain Dr. Guerrero's error. In that note, Hall stated that, in previous editions, he had quoted two instances of violation, but that he had done so without verifying them. On examining these instances later, he had found that there was nothing in them. In these circumstances, Dr. McNair would ask Dr. Guerrero to be good enough to delete the reference in his report.

Dr. GUERRERO willingly agreed to suppress the following words in the last sentence of the paragraph " except England ".

FOURTH MEETING

Held on Thursday, March 24th, 1927, at 10 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Mastny, Sir Muhammad Rafique, Dr. Suarez, M. De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

105. Question of Establishing by way of a General Convention Provisions as to the Legal Position and Functions of Consuls : Report by Dr. Guerrero (continuation).

Inviolability of the Consular Archives (continuation).

Dr. RUNDSTEIN proposed an additional provision dealing with the inviolability of consular correspondence without which the inviolability of archives would be ineffective.

Professor DIENA, Vice-Chairman, had no objection, but pointed out that the Committee was merely determining the general principles and should avoid entering into excessive detail.

M. FROMAGEOT thought that the inviolability of the consular archives was a principle that had already been settled, but that the inviolability of correspondence was a quite distinct and much more doubtful question, since there were certain abuses which must be obviated if possible.

The CHAIRMAN proposed the addition at the end of the sentence of the following words : " Similar considerations may be invoked with regard to official correspondence ".

Mr. WICKERSHAM pointed out that the treaty between the United States and Germany referred solely to the archives and omitted all mention of correspondence, which was, in point of fact, quite distinct.

M. FROMAGEOT proposed the following wording : " Consular archives and correspondence : Consular archives are inviolable. The same provision should apply to correspondence ".

The proposal was adopted.

Immunity from Civil Jurisdiction.

Professor DIENA, Vice-Chairman, urged Dr. Guerrero to omit all mention of extra-territoriality, since the different reports should be based on identical principles. The Committee had rejected this principle in the case of diplomatic agents. In his opinion, the following wording would be quite satisfactory, and would have the advantage that it did not contain any affirmation of doctrine: " Immunity from civil and commercial jurisdiction exists only in respect of acts performed by consuls in the exercise of their functions ".

Dr. RUNDSTEIN read out the text adopted by the Institut de Droit international and proposed that the Committee should accept it.

M. FROMAGEOT reminded the Committee that certain consuls were concerned directly or indirectly in commercial affairs and abused their immunity, a fact which gave rise to very unpleasant situations. He proposed the following text : " Consuls are only exempt from civil jurisdiction in so far as is necessary for the exercise of their functions ". A final decision on this matter would have to be left to the Conference.

Dr. DE MAGALHÃES thought that it would be advisable to determine the principle quite clearly, so as to furnish Governments with a basis for considering the matter.

The CHAIRMAN proposed the following text :

> " The immunity from civil jurisdiction granted to diplomatic agents cannot be extended in a general manner to consuls, who should enjoy such immunity only in matters relating to the exercise of their functions. "

The proposal was adopted unanimously.

Immunity from Criminal Jurisdiction.

Professor DIENA, Vice-Chairman, proposed that the Committee should confine itself to laying down the principle. If it were desired to maintain the two paragraphs of comments, they might appear in the text of the report, or, alternatively, be shown in small letters by way of illustration.

Dr. GUERRERO agreed.

M. Fromageot proposed that the paragraphs dealing with immunity from civil and criminal jurisdiction should be amalgamated.

Dr. Guerrero thought that there were great obstacles to this course. A consul enjoyed immunity from civil jurisdiction in the exercise of his functions. This did not apply with regard to immunity from criminal jurisdiction, a question which was open to doubt.

Professor Diena, Vice-Chairman, thought, on the other hand, that a consul should enjoy the widest freedom in the exercise of his functions. If, in the course of a conference with the local authorities, the consul committed an act of aggression against a public official in the exercise of his duties, Professor Diena was of opinion that in this case no proceedings should be taken. He reminded the Committee that Italian legislation had abolished the distinction between crimes and offences and now maintained only two classes, namely, offences and breaches of the law *(délits et contraventions)*.

Dr. McNair found himself in agreement with the view that there was no criminal immunity for a consul. It was possible, however, for a Government to mitigate, by granting bail, the effect of his arrest on his consular functions. He would propose, therefore, that a statement should be included in the report to the effect that, while consuls did not enjoy criminal immunity, it would be desirable, where possible, for Governments to grant bail in suitable cases if the consuls were arrested.

Professor Diena, Vice-Chairman, replied that Dr. McNair's proposal assumed that immunity would not be granted. Personally, he thought that the consul possessed criminal immunity in respect of acts performed in the exercise of his functions.

Mr. Wickersham doubted whether the real criterion was that the crime had to be committed by a consul during the exercise of his functions. It was surely the nature of the crime, not the circumstances of the act, which furnished the basis for the consul's immunity. If, for example, a consul committed a murder when carrying out his consular duties, it would be ridiculous to suppose that he should be immune on that occasion any more than that he should be immune if he committed the murder when out for a walk.

He took the following example: A consul was proceeding in his motor-car to a ship to take the depositions of the crew. Owing to lack of care and fast driving, he ran over a man in the street and killed him. Would he be immune from the penalties attaching to such an act merely because he happened, when he committed it, to have been on consular business, or would he not rather be just as liable as any other person similarly placed ?

The Chairman proposed the following text :

> " A consul's immunity from criminal jurisdiction applies only to offences committed by the consul in that capacity, that is to say, to functions which constitute a breach of his special duties as consul. "

It might perhaps be advisable to make special mention of the question of preventive arrest.

Dr. Guerrero was in favour of laying it down as a general principle that criminal immunity did not exist in any case.

Dr. McNair was unable to understand the distinction which it was desired to establish between crimes committed by a consul acting as a private person and crimes committed by him in his official capacity. Supposing, for instance, that a consul received orders from his Government to take part in a conspiracy against the country to which he was sent, would Professor Diena in that case propose that the consul should escape jurisdiction in that country ? The existence of a crime committed in the exercise of a consul's proper functions was inconceivable and the distinctions which it was desired to establish were purely imaginary.

Professor Diena, Vice-Chairman, said that he had merely expressed the doctrine that was generally admitted. The hypothesis of a conspiracy could be set aside without difficulty, since a conspiracy against the safety of the Government to which the consul was sent was obviously not within the functions of the latter.

Professor Schücking agreed with Professor Diena. Consuls should enjoy immunity in the exercise of their functions and were not subject to the jurisdiction of the State to which they were sent.

Dr. Guerrero agreed with Dr. McNair. A consul enjoyed civil immunity solely when he was acting on the instructions of his Government. He could not imagine a case in which a consul would commit a crime while carrying out his duties.

The Chairman requested the Committee to vote on the general principle laid down by Dr. Guerrero, namely, that consuls did not enjoy immunity in criminal affairs.

The principle was accepted by six votes to three, the Chairman, Professor Diena and Professor Schücking voting against.

Professor DIENA, Vice-Chairman, put the following case : Supposing that the seals were affixed on the domicile of a deceased alien pending the liquidation of his estate and the consul broke the seals in the exercise of his functions, would the consul be arrested ? Professor Diena would not press his point but wished to show that, in dealing with this question, the Committee had adopted a measure which he would term regressive codification.

Right of Asylum.

The paragraph was adopted.

Taxation.

Dr. RUNDSTEIN stated that, according to certain newspaper articles, the Committee of Experts set up for investigating double taxation and tax evasion had prepared on January 12th, 1927, a draft Convention dealing with the taxation of diplomatic and consular agents. It would accordingly be necessary to avoid overlapping.

Mr. MCKINNON WOOD, Secretary, said that the Committee on Double Taxation had been informed that the Committee on the Progressive Codification of International Law had placed this subject on its agenda. The Committee on Double Taxation had taken this fact into account and had only considered the subject as one of the examples of double taxation. The Committee had as yet, he understood, taken no action and it was most unlikely that its work would have any effect on that of the present Committee.

Professor SCHÜCKING thought that a paragraph should be added stating that consuls had the right to display on the consulate the arms and flags of the country which they represented, and that the arms and flags should be placed under special protection.

Dr. GUERRERO begged to be excused by the Chairman and members of the Committee, as he was forced to leave Geneva. He thanked them for the kindly spirit in which they had received his work and wished to state that, as in the past, he was entirely at their disposal should they desire to entrust him with the study of a report or ask him to share in their work.

Professor DIENA, Vice-Chairman, on behalf of the Chairman and the Committee, thanked Dr. Guerrero for his very valuable assistance. The Committee would, of course, ask him to continue to work for it. He congratulated his colleague very heartily upon his appointment to the important post of Minister for Foreign Affairs.

(Dr. Guerrero left the meeting.)

Position of Honorary Consuls.

Professor DIENA, Vice-Chairman, thought the present text not quite clear. Was it intended to abolish all honorary consuls ?

Dr. DE MAGALHÃES replied that there was no such intention. He had spoken to the Rapporteur concerning this matter and had pointed out to him that several countries had not sufficient resources to enable them to retain professional consuls in all the towns in which their interests required to be protected. Dr. Guerrero had stated that he had no intention to propose that honorary consuls should be abolished.

Dr. de Magalhães then stated that it might even be desirable to make a distinction between honorary consuls themselves, namely, those who were nationals of the countries in which they carried out their duties—these were generally engaged in commerce—and those who were nationals of the country which appointed them and who merely carried out the duties of a consul.

For the moment, and certainly for many years to come, several countries would need to have honorary consuls.

The CHAIRMAN thought that the criticism made in paragraphs 6 and 7 of the report with regard to honorary consuls fell outside the Committee's scope and was in any case too categorical.

He proposed also to omit in paragraph 8 the following words : " for only nationals can be that ".

Dr. DE MAGALHÃES proposed also to suppress in paragraph 8 the words " As honorary consuls of foreign nationality are not really public officials ", which preceded the words which the Chairman had just suggested should be omitted.

Professor DIENA, Vice-Chairman, proposed that paragraphs 6 and 7 should also be omitted.

These proposals were adopted unanimously.

Dr. DE MAGALHÃES proposed, in order that all the text might be in accord, that the wording at the end of paragraph 8 should be amended for the sake of greater clarity as follows : " Honorary consuls-general of foreign nationality will always come . . . "

M. FROMAGEOT replied that the true criterion was not nationality but the question whether the consul was a professional or an honorary consul.

Professor DIENA, Vice-Chairman, proposed that paragraphs 8 and 9 should be re-drafted as follows :

> " We propose that professional consuls should be granted precedence over honorary consuls, irrespective of the date of the exequatur. This means that honorary consuls will always come after the other consuls in the town.
>
> " From the above it may be inferred that the regulation of the legal status of consuls by international agreement is desirable from every point of view, more particularly in order to avoid disputes which the absence of definite rules on the matter must certainly cause. "

The proposal was adopted unanimously.

Dr. DE MAGALHÃES drew the attention of the Committee to the final statement in the last paragraph and asked whether the Committee accepted the doctrine that each State was alone able to determine the functions of its own consuls. Dr. de Magalhães was unable to accept this, since, if each State could attribute to its consuls any duties it pleased, it might encroach upon the sovereignty of the other States.

Some of the duties which consuls were called upon to perform were very delicate, such as those relating to law, civil matters, inheritance, in regard to which they were affected by the laws and were in touch with the local authorities and might be in conflict with both.

Professor SCHÜCKING did not think that this question should form the subject of codification, as it was essentially a matter of national law. It was true that it had an international aspect, but from this point of view it was invariably regulated by bilateral agreements.

The CHAIRMAN proposed that the last paragraph should be suppressed.

Dr. DE MAGALHÃES could not agree with the opinion expressed by Professor Schücking and he thought that the Committee should not, at present, do anything to compromise its opinion on the possibility of settling, by means of a general international convention, the duties of consuls, in so far as their relations with the local authorities were concerned. He proposed that the question should be deferred for study at a later date.

The CHAIRMAN proposed the substitution of the following text for the last paragraph :

> " The question of consular functions is reserved for subsequent investigation. "

This text was adopted unanimously with the exception of one vote (Mr. Wickersham).

Immunity from Criminal Jurisdiction (continuation).

Professor DIENA, Vice-Chairman, suggested that the Committee should re-consider this paragraph, since it had failed to secure unanimity on the text adopted in the last analysis.

The CHAIRMAN proposed that the present text should be simplified as follows :

> " In principle, consuls do not enjoy immunity from criminal jurisdiction ";

the two following paragraphs to be deleted.

Dr. DE MAGALHÃES pointed out that, before Dr. Guerrero's departure, the Committee had agreed to retain these two paragraphs by way of illustration. He suggested the following text :

> " Consuls do not enjoy immunity from criminal jurisdiction ".

The Committee noted this observation and retained the two paragraphs by way of illustration, subject to the following amendment : " In this connection, a certain number of cases have frequently arisen . . . "

Otherwise, no change.

Dr. de Magalhães' proposal was also adopted.

Dr. MCNAIR desired to refer to three general considerations which he thought followed from the discussion.

1. It was quite clear that the variety of consular officers was enormous. They ranged from semi-diplomatic officials to ordinary merchants who passed nineteen-twentieths of their time in the pursuance of their everyday vocations. This great variety of type would prove a serious obstacle in achieving any degree of agreement regarding the treatment of consuls.

2. The status of the consul and his ability to exercise his functions without interruption and to the best interests of the country he represented was not so much a matter of regulation by law as by comity and mutual understanding between States. This point had been clearly brought out by the discussion. Writers of legal textbooks and legal experts thought that the consul should not be granted legal immunity as of legal right, but only for administrative reasons, since such immunity facilitated the discharge of his consular functions. If, therefore, the Committee sought to put on a legal basis what was at present a matter of mutual courtesy,

the result might be that the consul would find himself in a worse position than he was in at present, for it was highly probable that the sole form of international settlement which would be agreed to would be one guaranteeing the minimum only of privileges to consuls.

3. The status of consuls was a very different subject from that which had occupied the time of the Committee at the previous meetings ; for instance, responsibility of States for damage done in their territory to the person and property of foreigners. The status of consuls had been constantly the subject of treaties and bilateral conventions of ever-increasing number, and the matter affected the commercial relations of States to an ever-increasing degree. That being so, Dr. McNair considered that the status of consuls was a matter of contract and not of legislation. It was a well-established principle that States did not seek to legislate in matters regarding which persons showed themselves ready and eager to enter into free contracts.

The subject could therefore much better be dealt with by means of bilateral conventions because it was so closely allied to commercial interests. A general international convention was almost an impossibility. For instance, a treaty regarding the status of consuls concluded between the United States of America and Germany, such as Mr. Wickersham had referred to, might be quite unsuited to the requirements of other States which did not possess the same commercial and financial system.

His general conclusion was therefore that it would be a waste of time for an international conference to deal with this matter and, in view of the fact that there were other far more pressing subjects which could be so dealt with, he proposed that the Committee should not recommend this form of solution. If there were any special points with regard to the status of consuls which might be put on a universal international basis, the Committee should state what those points were, in order that they might be so treated. It should refrain, however, from recommending anything like a consular code for universal application.

Professor Diena, Vice-Chairman, pointed out that the general principles fixed by the Committee did not prevent the States from conceding special advantages reciprocally by means of bilateral agreements.

Mr. Wickersham drew attention to the fact that the Committee was at the moment only discussing whether the question of the status of consuls should be referred to the Governments for their views. In this respect it differed from the other subjects before the Committee, about which the views of the Governments were already known. The observations of Dr. McNair would therefore apply to the second part of the Committee's procedure.

Dr. McNair replied that the report stated " that the regulation of the legal status of consuls by international agreement is not only desirable from every point of view but is even *indispensable* ".

Mr. Wickersham, referring to the terms of reference of the Committee, said that it was its duty to choose subjects of which the international codification was " desirable and realisable ". The word " indispensable " should therefore be deleted.

M. Fromageot thought there was much truth in the observations of Dr. McNair.

Dr. McNair fully appreciated the distinction drawn by Mr. Wickersham. The Committee could not, however, take shelter behind the Governments, since many of the latter would be satisfied with merely reading the documents and, being prompted by a legitimate and general desire for codification, would give a reply in the affirmative without further examination. The Committee accordingly was responsible for deciding whether it would advise in favour of the summoning of an international conference.

Mr. Wickersham replied that the experience acquired hitherto showed that the Governments studied the reports more critically and more closely than was suggested by Dr. McNair. There was no need to fear that they would adhere to them without full examination.

Professor Diena, Vice-Chairman, reminded the Committee that Dr. Guerrero's report on the classification of diplomatic agents had been accepted ; there was all the more reason for accepting this one concerning consuls.

The Chairman requested the Committee to vote on the proposal that this question should be recommended for examination by the Governments.

The proposal was adopted by a majority of six, Dr. McNair and Dr. Loder voting against and M. Fromageot abstaining.

FIFTH MEETING

Held on Thursday, March 24th, 1927, at 4 p.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Guerrero, Dr. Mastny, Sir Muhammad Rafique, Dr. Suarez, M. De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

106. Question of the Admissibility of Reservations to General Conventions : Report by M. Fromageot.

M. FROMAGEOT read the British Government's memorandum sent to the Secretariat on December 19th, 1925[1], and pointing out that Austria, which had not taken part in the Second Opium Conference, although it had been invited to do so, had desired, when signing the Convention on September 30th, 1925, to make reservations regarding certain clauses. The Council of the League asked, in consequence, if it were possible to admit the right to make reservations to a general convention.

Professor DIENA, Vice-Chairman, drew the attention of the Committee to the importance of the question, which concerned the adoption of a general rule on this matter. He noted with satisfaction that the present Committee had been asked for its advice, which proved that the importance which it deserved was increasingly being attributed to it.

M. FROMAGEOT read the report of the Sub-Committee [2].

Professor DIENA, Vice-Chairman, read a letter from M. Albert Thomas in which he complained that a too summary reference had been made to the report which the International Labour Office [3] had sent to the Secretary-General on the question under discussion. M. Albert Thomas would have preferred that this long report should have been annexed to the report of the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law.

M. FROMAGEOT pointed out that it would have been easy to make the report of the Sub-Committee much larger. It would have been possible, for example, to have inserted a considerable number of precedents. The Sub-Committee had been of opinion, however, that a short report should be submitted to the Council.

Professor DIENA, Vice-Chairman, in the name of the Chairman and of the Committee, thanked M. Fromageot for his excellent report.

Dr. LODER concluded from statements in the report that, if a State signed a convention with reservations, it was not bound by its signature and other States were not bound by their signatures in respect of that State.

Professor DIENA, Vice-Chairman, thought that the question was not as simple as that. If a State which had taken part in an international conference put forward reservations during the course of the discussion, and if at the moment of signature it repeated those reservations, its signature with those reservations was admissible. If, however, without having explained its reservations during the discussion, it made them at the last moment and claimed that its signature should depend on those reservations, such a procedure should be regarded as inadmissible.

Dr. LODER concluded, therefore, that a signature with reserves was null and void.

Professor DIENA, Vice-Chairman, said that the Committee could not go so far as to maintain that a signature with reserves was inadmissible. It was important, however, that the reserves should have been accepted by the other party, and in the case in point by all the contracting parties.

M. FROMAGEOT proposed, in order to give satisfaction to Dr. Loder, to add at the end of the paragraph beginning " But when the treaty declares, as we have seen above . . . " a phrase to the following effect : " If not, the reservation, like the signature to which it is attached, is null and void.

The CHAIRMAN thought that a Power merely signing a convention below the signature of another Power which signed with reservations did not, by doing so, accept those reservations.

M. FROMAGEOT was also of opinion that the order in which the signatures occurred meant nothing. If all the other Powers explicitly accepted the reservation, the reservation was valid, but the mere fact that a signature without reservation followed a signature with reservation did not imply that the reservation was accepted by the Power which signed without reserve. There was a large number of cases of implicit acceptances —for example, the acceptance of the Minutes of discussions.

---

[1] See *Official Journal*, April 1926, page 612.
[2] See *Official Journal*, July 1927, pages 880-882.
[3] See *Official Journal*, July 1927, pages 882-884.

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that at The Hague signatures to conventions were recorded on separate sheets of paper. A Power accepted the convention, therefore, without knowing the reservations which might have been made by other Powers in the meanwhile.

Further, on December 3rd, 1903, when signing at Paris the Protocol of a Convention, the British Government had made reservations which had been accepted. In 1883, the Convention concerning the Danube had been accepted by Russia and Turkey with reservations. The Chairman had taken note of these reservations and had inserted them in the Minutes. There was a complete procedure covering reservations in the draft Customs Convention prepared by the Secretariat. The Health Convention of Dresden of 1893 had been accepted by Great Britain with reservations. Other countries had accepted these reserves at a subsequent date. It would therefore be acting too strictly to require the express acceptance of reservations contained in the Protocol.

Professor SCHÜCKING concluded, therefore, that a reservation explained during the course of the discussion and repeated at the moment of signature was implicitly accepted by the signatory Powers. During the discussions at the Peace Conference a large number of reservations had been put forward—in fact, too many had been made—and some of these reservations had been repeated at the plenary meeting which had taken place before signature. No opposition had been raised to these reservations and no assent to them had been given.

The CHAIRMAN said that the fact that two Powers signed one after the other could not suffice in itself. Those who signed the Convention without reservations had the benefit of their signature. Those who signed with reservations had not in reality signed at all unless the other signatory States agreed to accept the signature. He proposed that the Committee should delete all the final phrase of the paragraph and keep only the first part in which acceptance was required.

Professor DIENA, Vice-Chairman, said that acceptance could be presumed since no opposition had been raised. It was impossible to require absolute precision, though such would be very desirable, for to do so would be to run a certain risk. The Minutes of the final meeting generally referred to the reservations made during the course of the discussion. Reservations made at the moment of signature were therefore only a repetition of what had been communicated publicly.

M. FROMAGEOT quoted the example of the Treaty of 1899 for the extension during maritime war of the protection afforded by the Conventions of Geneva regarding the Red Cross. Great Britain had made reservations regarding Article 10, but the Dutch Government had refused to accept them. The only reservations admitted had been those made before July 31st and recorded in the Minutes of the meetings. It had not been considered possible to admit that States could free themselves at the last moment from obligations which they had accepted. In the case in point, all the Powers which had been consulted had accepted the reservations made by Great Britain and on December 29th, 1899, Article 10 had been deleted from the Convention. This precedent had become classical.

The CHAIRMAN thought it useless to settle at this juncture the manner of the acceptance. So far as he was concerned, the sentence beginning " It no doubt frequently happens " down to " and accepted by the others " sufficed.

M. FROMAGEOT was not of this view. Such a phrase would, he thought, give the Council false information.

The amendment of the Chairman, put to the vote, was rejected.

The addition of the words " If not, the reservation, like the signature to which it is attached, is null and void ", proposed by M. Fromageot, *was adopted.*

Dr. DE MAGALHÃES said that he quite agreed with the conclusions of the report. He wished, however, to be allowed to make a reservation. From the statements made in the report concerning *ratification* it appeared that the doctrine was established that a State, by signing a treaty, was bound and had engaged its responsibility.

Dr. de Magalhães could not accept this doctrine. As a general rule, ratification was necessary before a State could be bound, even though it had signed a treaty.

M. FROMAGEOT explained that a Government ratified an agreement drawn up by a legal representative. The Labour Conventions were not drawn up by Government representatives but by representatives of the interests concerned. The word " ratification " meant, therefore, in the case in point, the consent of Governments given for the first time. States gave their assent, therefore, in the same manner as if the Conventions had been drawn up by plenipotentiaries.

Professor DIENA, Vice-Chairman, stated that this question had been raised in the Sub-Committee and that he had expressed the same view as Dr. de Magalhães. It had been understood, however, that the statements referred to, which dealt only with the so-called Labour Conventions, could not be considered as establishing a general doctrine, which neither Professor Diena nor Dr. de Magalhães could accept.

Dr. DE MAGALHÃES thanked M. Fromageot and Professor Diena for their explanations. He was glad that he had raised the question since it had called forth this additional information, which would be useful.

The report of the Sub-Committee was put to the vote and unanimously adopted.

Mr. McKinnon Wood, Secretary, proposed that the report of the International Labour Office should be annexed to the report of the Sub-Committee.

He pointed out that the Secretariat would require authorisation from the Committee to attach the memorandum from the Director of the International Labour Office as an annex to the Committee's report to the Council in compliance with the request made in the memorandum.

Dr. McNair thought it very important that the Committee's reply to the Council should be absolutely clear and, accordingly, that it should not be in any way associated with proposals that were applicable only to a particular case. To circulate the report and the memorandum from the International Labour Office in a single document involved the danger that, at some future time, the report might be regarded as having been prepared solely in connection with that memorandum and that the conclusions contained in the former did not embody general principles. He enquired whether it would not be possible for the Secretary-General to circulate the memorandum to the Council at the same time as the report but as a separate document.

Mr. Wickersham agreed.

Mr. McKinnon Wood, Secretary, pointed out that, if the Committee took no definite decision on the subject, the Secretary-General, in view of the dicussion, would not consider himself authorised to attach the memorandum to the report. He thought that, if the Committee decided to leave the question to the Secretariat, the latter would, in view of the discussion, consider that it had received instructions to keep the two documents strictly apart and would arrange with the Director of the International Labour Office as to the best method of giving the document the publicity he desired.

Professor Diena, Vice-Chairman, thought that the report of the International Labour Office was a mere document like the others, and that it was for the Secretariat to decide whether or not it should be attached to the Committee's report.

107. Nationality : Report by Dr. Rundstein on the Replies of Governments to the Questionnaire.

Dr. Rundstein read his report analysing the Governments' replies on nationality (Annex 3).

Dr. Loder pointed out that, at the request of several States, the Netherlands Government had placed on the agenda of the next Conference on International Law at The Hague the question of nationality, and that it had circulated a questionnaire to the Governments.

M. Fromageot proposed that a reference should be made in the covering letter transmitting the report of the Committee to the Council to the effect that the question of nationality was being investigated by the Netherlands Government.

The Chairman pointed out that the Committee had had the question before it for two years.

M. Fromageot said that the Council alone was competent to decide the question.

Dr. Loder said that the Netherlands Government had not acted on its own initiative but at the invitation of several States.

Dr. de Magalhães drew the attention of the Committee to the very great importance of the question of nationality.

He said it was extremely desirable that a general international convention should be framed as quickly as possible, even though it dealt with only a few problems.

The scheme submitted to the Committee, which it had already submitted to the Governments, was much more limited than the questionnaire which the Netherlands Government had subsequently sent to the Governments. Nevertheless, owing to the fact that it dealt with only the more pressing problems, and those the solution of which by means of a general convention was most practicable, the excellent report of Dr. Rundstein should not be set aside any more than the replies which the Governments had made to that report.

Dr. de Magalhães noted once again that, in the questionnaires from The Hague, other subjects were included which the Committee had entrusted for examination to Sub-Committees —for example, the question of the nationality of commercial firms and the recognition of foreign commercial firms (reports Nos. 8 and 9 submitted by Dr. Rundstein). He considered, therefore, while reserving his opinion as to the decision to be taken on these reports, that the best procedure to follow, both as regarded the reports and the replies of the Governments on the question of nationality, would be to propose to the Council that all these documents should be sent to the Netherlands Government in order that they might be submitted to the Conference. This was almost the same procedure as that which the Committee had followed during its second session when dealing with the report on the immunity of State-owned ships.

M. Fromageot did not think that the Committee ought to abstain from dealing with the question. It should confine itself to pointing out to the Council that the subject being studied by it was on the agenda of the Hague Conference. The Council would then decide the point.

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that, according to the maxim *prior tempore potior jure*, the Committee, since it was the first body to have the question submitted to it, had the right to consider it as being within its competence. Further, there were so many divergencies of view on the point that it was not possible to contemplate arriving at an agreement. Priority in the matter undoubtedly belonged to the Committee. The difficulties which would arise, however, would be difficulties of principle.

Professor SCHÜCKING thought that, despite the numerous restrictions and reservations made by States, the Committee would be justified in proposing that a convention should be drafted on the subject of nationality. Public opinion was much concerned over this question, for it was of direct interest to private persons. He gave as an example the case of a German woman married to an American belonging to the armies of occupation. Three days after the marriage the American disappeared and probably returned to his own country. The young wife remained without news of him. She had, however, lost her German nationality and at the same time her post as a school-teacher, for that post could not be occupied by a foreigner. She had therefore become a foreigner without acquiring American nationality. It would be useful to draw up a Convention which would put an end to these disgraceful cases. It was the Committee's moral duty to do all that it could to bring about their disappearance, and public opinion would certainly be on its side. All questions of private international law should be left for study by the Hague Conferences, but the work begun by the Committee ought to be continued.

Mr. WICKERSHAM said that, at the last session of the International Law Society at Washington, an entire meeting had been devoted to this subject, which attracted more attention than any other in the United States. He would regard it as most unfortunate if the Committee failed to recommend the conclusion of a general convention on this matter. The question was certainly very difficult and it would probably prove impossible to secure agreement on all the different points. He thought, however, that progress had been made on very many subjects in regard to which it should be possible to conclude a convention.

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that the case quoted by Professor Schücking might be settled by means of internal law. The Italian Civil Code of 1865 provided that an Italian woman marrying a foreigner did not lose her nationality unless, by the fact of her marriage, she acquired the nationality of her husband. It would be desirable, therefore, that a similar article should be included in German legislation.

M. FROMAGEOT added that the case quoted by Professor Schücking very frequently arose in France. Marriage had even been celebrated between a Frenchwoman and an American who was already married and the father of a family. If a marriage were dissolved, a Frenchwoman had at her disposal certain facilities enabling her to regain her French nationality and even to ensure it for her children if they were minors.

Mr. WICKERSHAM said that the same difficulty had arisen in the case of an Englishwoman married to an American. She lost her English nationality, but could not obtain American nationality until certain formalities had been complied with. It was necessary to go to America, to gain admission to the country. She was then required to live twelve months in the country before being able to claim American nationality. Women in this condition were " heimatlos ". The subject had given rise to numerous painful incidents, which should certainly be dealt with by means of an international conference.

Dr. MCNAIR considered that some of the questions involved in the matter of nationality were more susceptible of international settlement than others. Many of them, indeed, urgently demanded international regulation. He suggested that Dr. Rundstein might perhaps be able, after perusing the replies from the Governments, to indicate which were the topics that presented the best prospects of settlement. He concurred in what Professor Schücking had said with regard to marriages between American men and non-American women. So far as Englishwomen were concerned, the state of affairs at present existing was greatly to be deplored. An Englishwoman who married an American lost her British nationality as soon as the marriage ceremony had been celebrated and became stateless. He was not, however, by any means sure that an international convention would be the best method of solving this particular problem. As Professor Diena had said, the case presented no difficulties so far as Germany was concerned, since the German Government had only to pass a law containing the necessary provisions. Dr. McNair thought that internal legislation would probably be a more suitable means of solving this question than an international convention.

In its reply to the questionnaire on this subject, the British Government had indicated two topics which it considered particularly suitable for international regulation, namely, Dual Nationality and Statelessness ("Heimatlosat"). Dr. McNair thought that there should be no difficulty in obtaining agreement with regard to the question of Statelessness, since it involved no particular political interests. As regards the matter of Dual Nationality, this was the particular point in connection with which the majority of conflicts arose and hence a solution was particularly urgent.

Mr. WICKERSHAM stated that, during the discussions at the last session of the International Law Society at Washington, he had been struck by the fact that the representatives

of the State Department had all testified that the most difficult problems arising in connection with nationality were due to the law recently passed by the American Congress whereby an alien woman marrying an American citizen did not *ipso facto* acquire American nationality. The first paragraph of the United States Government's reply to the questionnaires (C.P.D.I.75, page 11) appeared to indicate that, although the Government was confronted with an Act of Congress in the matter, it felt so confident of the possibility of a settlement that it would be prepared to submit the whole question for international agreement.

Professor DIENA, Vice-Chairman, said that in many countries the question of nationality was regulated by the Constitution. In certain countries of South America, for example, it was always difficult to amend the Constitution.

Dr. RUNDSTEIN pointed out that the question of nationality had been examined and settled in certain countries which did not allow a married woman to possess a double nationality.

Questions 2 and 3 submitted by the Government of the Netherlands exclusively concerned public international law.

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that it was impossible to accept different rules for public law and for private law. The case was unique.

Dr. LODER agreed. In its letter of invitation to the various countries, the Government of the Netherlands had stated that, while desiring to deal with private law, it found it impossible to separate private from public law.

The CHAIRMAN thought that the Committee should put the countries which had inspired the steps taken by the Netherlands and the Netherlands itself among those which thought it desirable and possible to conclude a general convention. He asked, however, why these Powers had agreed to delay the matter by submitting it to the seventh Conference while the sixth Conference had not yet been convened, and whether these Powers had any special reasons against the procedure which would be followed as the result of the instructions given to the Committee.

Dr. LODER replied that three Powers had asked for this postponement, which explained the reason for it.

The CHAIRMAN pointed out that questions of nationality were not settled in order to solve in a certain way questions of private international law. The starting-point of the rules of private international law were the existing regulations governing nationality.

SIXTH MEETING

Held on Friday, March 25th, 1927, at 10 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Guerrero, Dr. Mastny, Sir Muhammad Rafique, Dr. Suarez, M. De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

108. **Nationality : Report by Dr. Rundstein on the Replies of Governments to the Questionnaire** (continuation).

The CHAIRMAN reminded the Committee of the preliminary question raised in the reply of the Dutch Government (see document C.96.M.70.1927.V, Annex 2). He thought it was quite clear that the Committee would be unable to accede to this request without violating the letter and spirit of its terms of reference. In the presence of Dr. Loder, it had decided in 1925 to study the question of nationality, and in 1926 to submit it to the various Governments for their observations. The fact that a Power which, up to the present, had only dealt with private international law had thought it good to enter the field of public international law in respect of this particular question could not annul the Committee's right to fulfil its duty by finishing its work on this matter. M. Fromageot had been quite right in pointing out that the Committee should not abandon the question. He had added that the Council should be informed that the Government of the Netherlands had taken preliminary steps to achieve codification and that that Government was desirous of continuing its work.

The Chairman was ready to agree with this view. Personally, he would desire that the steps taken by the Netherlands Government should be made known throughout the whole international world and not only merely brought to the notice of the Council, on which the Netherlands Government possessed an accredited representative.

With regard to the recommendations to be made on procedure, account could be taken of the possibility that the Council might instruct any Power to begin the examination of this problem instead of itself convening a conference. The Committee, however, would not discuss questions of procedure until it had before it the report of the Sub-Committee which it had appointed.

For the moment, the only point at issue was whether the Committee considered the question of nationality to have attained a sufficient degree of ripeness. He thought that the Netherlands and the Powers following that country would decide in the affirmative.

Mr. WICKERSHAM proposed that this question should be considered as one of the subjects which it was desirable and possible to settle by means of an international convention.

The CHAIRMAN put this proposal to the vote.

It was adopted by a majority of six votes, with one abstention (Professor Diena) and one vote against (Dr. Loder).

M. FROMAGEOT explained the reasons for his vote. In view of the manner in which the preliminary draft had been drawn up, he thought that results could be achieved by means of an international convention. Whether the solution of the problem should be entrusted to the League of Nations or to the Hague Institute was a question which did not concern the Committee.

Professeor DIENA, Vice-Chairman, explained why he had abstained. From the scientific point of view he warmly hoped that a settlement would be achieved, but from the practical point of view he foresaw that the difficulties would be insurmountable.

109. Territorial Waters : Report by Professor Schücking on the Replies of Governments to the Questionnaire.

Professor SCHÜCKING read his report analysing the replies from Governments on the question of territorial waters (Annex 4).

Dr. MCNAIR, in reply to a question from Professor Diena, said that the questionnaire had been sent to the British Government in London and also to the Governments of the self-governing Dominions. Australia, India and the Irish Free State had submitted separate replies. The reply of the British Government concerned only the Government in London and the Crown or non-autonomous colonies. He would recall the definition of the status of these Governments made at the last Imperial Conference. This definition was to be found in the Summary of Proceedings of the Conference of 1926.

Mr. WICKERSHAM said that the remarkable statement of Professor Schücking had given the Committee sufficient information to enable it immediately to be quite certain that this question was one which it was desirable and possible to settle by means of an international conference despite the evident obstacles which would be encountered.

Dr. MCNAIR agreed with Mr. Wickersham. He saw no reason why the fact that so many States claimed a different width for their territorial waters should preclude the reaching of a substantial measure of agreement on many other points in connection with those waters.

Professor SCHÜCKING added that the Soviet Government was particularly interested in this question. It claimed a territorial limit of twelve miles in breadth.

Mr. MCKINNON WOOD, Secretary, in reply to a question from Professor Diena regarding the status of the International Hydrographic Bureau at Monaco, submitted the regulations governing this organisation, which was principally concerned with navigation and scientific questions. There was also a Bureau for the Exploitation of the Products of the Sea at Copenhagen. Its investigations, however, into questions connected with fisheries were also of a scientific character.

Professor SCHÜCKING read Article 3 of his original draft, which made provision for the establishment of an international bureau.

Mr. WICKERSHAM reminded Professor Schücking that this question, which was to be found in his first draft, was more liable than any other to give rise to disputes and to lead to compulsory arbitration. Professor Schücking had recognised this and had agreed to delete it from his report. Mr. Wickersham much hoped that the Committee would not take up this question afresh, for it constituted a serious obstacle to the acceptance of a conference.

Professor SCHÜCKING agreed.

M. FROMAGEOT recalled the various provisions of the bilateral Conventions of 1818, 1839, 1882 and 1902, etc., which settled the situation regarding territorial waters between several States. In each of these Conventions the two contracting States had assumed mutual obligations and rights on a footing of equality. In the general convention, however, which the Committee was contemplating at the moment, it was proposed to stabilise these unequal rights. Certain countries, because of their peculiar geographical position and owing to the requirements of their national industry, were obliged to claim a limit of six, eight and ten miles for their territorial waters, while in the case of certain other States that limit did not exceed three miles. It was impossible to contemplate an open convention on a question regarding which the contracting States possessed interests which were quite unequal.

Mr. WICKERSHAM pointed out that in a general treaty certain exceptions could perfectly easily be recognised.

Professor SCHÜCKING in this connection quoted Article 2 of the draft convention drawn up by the Institute of International Law. It was for the State concerned to make such reservations as were justified by the geographical configuration of its territory.

Mr. WICKERSHAM, despite the objections of M. Fromageot, thought there were many questions regarding territorial waters which could be made the subject of international agreements. Further, it was not always a fact that all rights granted in treaties were reciprocal. Occasionally, treaties contained, for instance, unilateral grants of most-favoured rights by one nation to another, which meant that it would be still possible to conclude an international convention regarding territorial waters while, at the same time, recognising in that convention the peculiar rights of certain States.

He would emphasise the fact that the largest number of replies from States received by the Committee concerned precisely the question of territorial waters, thus showing that the subject had aroused great interest. He would conclude from this that the Committee had reasonable grounds for believing that the matter would constitute a useful object for an international conference.

M. FROMAGEOT asked, for example, whether the United States would be ready to grant a limit of four miles to Canada while being contented themselves with a limit of three miles.

Mr. WICKERSHAM was unable to give his Government's views on this matter. He would merely point out that his Government had replied that the first four questions in the questionnaire could be very usefully dealt with in the manner proposed, and that it did not believe that the conclusion of international agreements regarding them would encounter insurmountable obstacles.

M. FROMAGEOT feared that this reply was not sufficiently definite.

The CHAIRMAN did not think that it would be impossible to achieve agreement on certain general principles. It was quite natural that their application should, in different circumstances, lead to different results. It was well known, for example, that some Straits were governed by a different system from others. The difficulties referred to by M. Fromageot could be diminished by means of a treaty. In any case, it was not the treaty which would create them.

Professor SCHÜCKING referred to Article 2 of his draft, which laid down that exclusive fishing rights must be made subject to general practice and to existing conventions. Consequently, it would be easy to avoid the danger pointed out by M. Fromageot. Further, it was indispensable for a convention to fix at any rate a maximum limit for territorial waters, for it was obvious that the former limit which had been determined by the range of a cannon shot could no longer be obtained.

M. FROMAGEOT fully agreed. To adopt such a standard would be to ask far too much.

Mr. WICKERSHAM proposed that the Committee should consider the question of territorial waters as a subject which ought to be dealt with by an international conference.

This proposal was adopted by five votes to one abstention (Professor Diena), and three votes against (Dr. Loder, Dr. Rundstein and M. Fromageot).

SEVENTH MEETING

Held on Saturday, March 26th, 1927, at 10 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Guerrero, Dr. Mastny, Sir Muhammad Rafique, Dr. Suarez, M. De Visscher, and Dr. Wang Chung-Hui.

110. Diplomatic Privileges and Immunities : Report by Professor Diena.

Professor DIENA, Vice-Chairman, was glad to note that the replies to questionnaire No. 3 were very favourable and almost unanimous. Accordingly, the conclusion could at once be drawn that the question was capable of forming the subject of an international conference. There was only one exception, namely, the British Government, which had replied in somewhat discouraging terms. The Indian Government had replied in identical terms.

It was not for the Rapporteur to criticise those replies. This would be a great error. He could not, however, help hoping that the British Government's reply was not final.

The Australian Government had replied in a sense favourable to the solution of the question by an international conference. Now, Australia was entitled to take part in an international conference on her own account, and to assume obligations by adhering to a convention, even though the British Government did not. For the moment, however, Australia had no diplomatic representatives. This situation might be modified in the future. Her interests had been hitherto safeguarded by the British diplomatic agents, but, if the Australian Government were to take part in an international conference at which the British Government was not represented, and supposing that a convention was concluded on the subject of diplomatic immunities and privileges, the diplomatic agents in Great Britain who represented coincidentally Great Britain and Australia would accordingly be in possession of different prerogatives according to whether they represented the one or the other of these countries. Diplomatic prerogatives related at once to the public and private life of the agent. It was difficult to imagine such a situation as this. It should, on the other hand, be pointed out that, in the matter of diplomatic privileges, Great Britain often conferred more than she obtained, and that it could not accordingly be in her interest that such a situation should be permanent.

Hence the reply from the Australian Government, like that from the United States Government, might be considered as favourable in principle.

The great majority of the replies were favourable to the convening of an international conference on the matter in hand. Certain Governments had even discussed the question with great care and in detail. Among these might be mentioned Germany, Estonia and Switzerland, which in their replies had provided extremely valuable information upon the legislation in force in their countries.

Germany, Austria, Belgium, Brazil and Cuba had given evidence of their good will in this question. Denmark acquiesced in the summoning of a conference, and proposed that a detailed questionnaire should be prepared in which the Governments would be invited to define their views on the question.

Estonia had also sent many detailed suggestions.

Finland, too, was favourable.

The French reply was in point of form somewhat less encouraging, but it might be inferred that France would consent to take part in a conference.

Bulgaria, Greece and Japan also were favourable, although Japan had made reservations with regard to certain points in the draft.

Norway, while favourable, reserved the right to submit further suggestions later.

The Netherlands Government did not think that a conference was urgently required, but would consent to attend one if called.

Poland was favourable to the Conference, but foresaw certain difficulties in the matter of fiscal immunity.

Roumania was prepared to take part in an international conference, and suggested certain restrictions to diplomatic privileges. Special attention was called to the difficulty experienced as a result of diplomatic immunities by tradesmen, bankers, landowners and householders in securing their rights.

Sweden accepted the proposal and made a large number of suggestions.

The replies received from Czechoslovakia, Salvador, the Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes, Switzerland and Venezuela were also favourable.

To sum up, twenty-two States were explicity in favour of summoning a conference, two others, the United States and Australia, were favourable in principle, while the British Empire and India were opposed. The great majority of States which had replied to the questionnaire thought that the subject of diplomatic privileges and immunities merited examination by an international conference.

M. Fromageot said that allowance must be made for the small number of replies received in comparison with the number of states to which the questionnaire had been sent out. The questionnaire had been forwarded to over fifty States, and even to certain States which were not Members of the League.

Professor Diena, Vice-Chairman, said that the percentage of States which had replied in the affirmative was so large that the inference might be drawn that the proposal would be accepted almost unanimously. Of the great Powers, only Great Britain was not in favour of a conference. He thought that Italy would be distinctly favourable.

M. Fromageot protested against the classification of countries as great and small Powers. This was contrary to the Geneva spirit.

Professor Diena, Vice-Chairman, reminded M. Fromageot that Dr. Loder had pointed out that, in order to secure the best practical results from a conference, account must be taken of the percentage of great Powers in favour of any particular scheme.

Dr. de Magalhães said that the policy which had always been adopted by Portugal was to follow with interest any work done for the development of international law, by being represented at the conferences and by signing and ratifying several conventions. He thought, therefore, that his country would gladly take part in a conference in which an endeavour was being made to find a solution, by means of a convention, of the problem of diplomatic privileges and immunities.

Dr. McNair desired to reply to Professor Diena's remarks on the juridical anomalies which might arise if the British Government in London and the Governments of the

3.

self-governing Dominions adopted different attitudes in this matter. While it was true that, at the moment, Australia had no diplomatic agents at all, Canada and the Irish Free State were represented by diplomatic agents at Washington, and there was no reason to prevent the other Dominions from having representatives in any or every country. He did not think that there was any ground for apprehending the possibility that inconvenience would arise as a result of the different attitudes adopted in regard to this question. It was always easy to imagine difficulties arising out of the anomalous position of the States forming the British Empire, but Dr. McNair had no doubt that in practice it would always be possible to find means whereby inconveniences to third States, due to such juridical anomalies, could be obviated.

While he did not consider the topic to be of particular urgency, he would not personally oppose a motion for its reference to the Council.

Professor Diena, Vice-Chairman, thanked Dr. McNair for his very courteous reply, but thought that the question still remained. There was no possibility of forecasting the evolution of British constitutional law. At the present moment, neither Canada nor Australia had representatives in Europe. Supposing, however, that the proposal made by the Roumanian Government in its reply were accepted and that, in a convention to which Australia was a party, it was admitted that diplomatic immunity would cease to be granted in connection with private obligations, what then would be the position of the British representative in Rome, for example ? As British representative he would be exempt from local jurisdiction, whereas as representative of Australia he would be liable to it. Professor Diena hoped that British opinion would undergo some modification on this question.

Dr. McNair trusted that Professor Diena would not misunderstand his attitude. The members of the Committee were not Government delegates, and Dr. McNair had merely stated his personal point of view when he had said that, in view of the large majority of favourable replies, he would not oppose the reference of the question to the Council. As regarded the possibility that difficulties might arise, as suggested by Professor Diena, he thought that the Committee could leave it to the future to solve such difficulties should they occur.

Mr. Wickersham, summing up the discussion, proposed that the question of diplomatic privileges and immunities should be considered as susceptible of forming the subject of an international convention.

The proposal was unanimously adopted with one abstention (Dr. McNair).

111. Preparation of Reports.

Dr. Rundstein announced that he had begun his report on procedure in connection with international conferences and the conclusion and drawing up of treaties, and that he hoped to be able to present it on Monday, March 28th.

On the request of the President Dr. de Magalhães, in the absence of Dr. Suarez, consented to take over the report on replies to the questionnaire with regard to products of the sea.

112. Question of the Establishment by means of a General Convention of Provisions concerning the Communication of Judicial and Extra-judicial Acts in Penal Matters and Letters Rogatory in Penal Matters : Report by Professor Schücking.

Professor Schücking commented on and summarised his report (Questionnaire No 8 : see document C.201.M.75.1927.V). The report was divided into sections, to each of which was appended a proposal. He suggested accordingly that each section should be read out and discussed separately by the Committee.

Dr. Rundstein pointed out that, in addition to the provisional agreement concluded between Germany and Poland which dealt exclusively with questions of criminal procedure and did not touch on problems of extradition, there was a special agreement between Italy and Czechoslovakia—which had been ratified at Rome on May 31st, 1926—dealing with the questions of civil and criminal procedure, notwithstanding the fact that extradition matters had been dealt with separately in another agreement signed on the same day. Further, mention should also be made of an extradition convention concluded between France and Poland on December 30th, 1925, at Paris. This convention had not yet been ratified. Dr. Rundstein suggested that Article 11, paragraph 3, of the Hague Convention on Civil Procedure should be substituted for the first article in Professor Schücking's draft.

Further, he failed to see the connection existing between penal procedure and extradition. If there were no extradition treaty between two States, how would it be possible to solve the problem of judicial co-operation, since it was to be solved on the analogy of the solution adopted for extradition ? Great Britain, for example, never consented to extradition except on the basis of a treaty.

Professor Diena, Vice-Chairman, approved Professor Schücking's report as a whole. In the letter which he had sent him, however, he had reserved his right to offer certain observations on points of detail. He thought that extradition might be refused for reasons other than political reasons—for instance, if the offence in question were unimportant. In the latter case, however, there was no ground for refusing judicial co-operation. Hence there was no necessary connection between the question of extradition and that of judicial co-operation in penal matters.

M. Fromageot enquired whether the exchange of communications in penal matters was intended to apply to all offences or only to certain offences.

Professor Schücking replied that it was intended to apply, whatever the nature of the offence, except in regard to those for which extradition was not granted. It was accordingly important to define the offences to which the convention should apply. There were, for example, political and financial offences, and forgery, which was at present the subject of investigation, and in respect of which this particular difficulty might well arise. He proposed, accordingly, that the categories of offences and misdemeanours to which the convention and compulsory judicial co-operation would apply should be defined.

Professor Diena, Vice-Chairman, replied that the question was very difficult to settle, although, as regards extradition, the arrangement of offences in categories had been very carefully carried out.

M. Fromageot said that the point was to assist in the prosecution of offences which involved punishment in one country but not in another.

Professor Schücking proposed that the formula suggested by Dr. Rundstein should be adopted.

M. Fromageot said that, unless he was mistaken, the criterion adopted by Professor Schücking was that judicial co-operation should only exist when extradition was possible. If the offence did not call for extradition, it could not consequently be included in the convention.

Professor Schücking said that, from an historical point of view, there had always been a very close connection between the question at present under discussion and that of extradition.

Dr. de Magalhães had not thought that the report of Professor Schücking would be discussed at that meeting, and he regretted that had not brought with him the notes which he had made. Nevertheless, he would submit a few observations on article 1.

Reference was made in the first paragraph to the competent authority, but it was not said whether the competence of this authority should be established according to the law of the party making the request or according to the law of the party of whom the request was made. He did not doubt, in view of certain expressions in the report, that the matter would be decided according to the law of the party making the request, all the more so as, in paragraph 3 of Article 1, reference was made to the competence of the party making the request according to the legislation of that party. He thought that the following words should be added to the expression " competent authority " in paragraph 1 : " according to the legislation of the party making the request ".

He did not see any necessary connection between judicial co-operation and extradition. There were cases in which a State might not grant extradition but would not refuse its co-operation. There were still other cases in which the same reasons for which a State did not grant extradition also applied to the affording of co-operation, as, for example, the case of the revision of a trial at the request of the condemned person.

The criterion established was not justifiable and was too extensive.

It seemed necessary to state clearly in what cases co-operation must be accorded and in what cases a refusal of co-operation might be allowed. This would make the provision more legal and easier to apply, particularly if the cases in which a State might refuse co-operation were limited to a small number. He would go so far as to say that the option of refusing co-operation should only be admitted in respect of political crimes.

In reply, Professor Schücking read the remarks on page 9, paragraph 4, of his report. He did not think it was necessary to introduce the additional explanation proposed by Dr. de Magalhães.

Professor Diena, Vice-Chairman, agreed and suggested that the grounds on which judicial co-operation might be refused should be solely political. Reverting to what he had said before, he drew attention to the case of bankruptcy. In a good many treaties, simple bankruptcy was not included among the offences giving rise to extradition. There was, however, no ground for opposing the communication of judicial records on this subject. Hence, judicial co-operation could only be refused on political grounds.

Since the Rapporteur and Professor Diena had stated that the competence of the party making the request should be judged according to the legislation of its own country, and since they did not consider it necessary expressly to state this in Article 1, Dr. de Magalhães withdrew his proposal, on condition that it was stated clearly in the Minutes why the explanation he had suggested had not been made.

Professor Schücking said that the formula he had adopted was that contained in the most recent treaties on the question. Too wide a formula would be dangerous.

M. Fromageot pointed out that in penal matters the question was much more delicate than in civil matters.

Dr. McNair said that the more he considered Professor Schücking's report and the draft convention annexed to it the more he felt that the Committee was faced, in regard to this question, with much the same problem as that with which it had been confronted at the last session in the matter of extradition. The question which the Committee was now considering dealt not so much with an obligation of international law as with a matter of comity. It further resembled the question of extradition in that it depended largely on the individual judicial systems of the different States. Hence, Dr McNair felt that, while two countries with similar judicial systems might perhaps find no difficulty in coming to an agreement with regard to matters of this kind, it would be very difficult to frame a general convention which would fit in with the judicial systems existing in all countries. That was the particular point on which he believed any attempt at codification in this matter would come to grief.

After carefully studying the Minutes of the second session of the Committee, he had been much impressed by the relevance of the discussions on the question of extradition to the matter now in hand, and had been particularly struck by the statements then made by M. Fromageot and Dr. Loder.

He personally was not aware that the absence of a general convention covering these matters was the cause of any miscarriage of justice. That certainly was not the case in his own country. He thought indeed that, if the Committee suggested that existing bilateral conventions should be torn up and replaced by a general convention, it might be doing more harm than good. At the same time, Professor Schücking's report was a very interesting and valuable statement of existing law and practice in the matter. Accordingly, should the Committee decide not to recommend this subject as one suitable for codification, Dr. McNair would suggest that the report should be published, first, in order to show that the Committee had studied this question, and, secondly, in order to allow persons interested in the subject matter to have the benefit of this very valuable statement of existing law and practice in regard to this important matter.

Professor Diena, Vice-Chairman, replied that, in the case of each of the proposed conventions, the object was to formulate general provisions and not to endeavour to replace special conventions, which the States would always be entitled to conclude with one another for the settlement of details.

Dr. McNair was not able altogether to agree with Professor Diena. His particular objection to this convention was based on the fact that any general convention on the subject was too closely interlocked with the judicial systems of the different countries. That, of course, was not the case with regard to the responsibility of States or territorial waters. A convention, however, on the present topic must be closely related to the actual rules of procedure in the different States, and he thought that, although bilateral conventions encountered smaller difficulties, it would be quite impossible to realise a general convention if the judicial procedure existing in some fifty odd States had to be taken into account.

The Chairman drew attention to the wide difference between extradition, under which a State waived all power to control the subsequent course of events, and judicial co-operation, which would be afforded on a reciprocal basis by merely taking measures which still conformed in all respects to the legislation of the State granting it. There was accordingly no necessity to observe the same extreme caution as in the question of extradition.

Dr. Rundstein pointed out that, in the conventions concluded between Poland and Austria and between Poland and Czechoslovakia, it was laid down that the provisions concerning international civil procedure should be applied in respect of letters rogatory.

Professor Schücking observed that the majority of the questions affecting judicial co-operation had no connection with extradition, and read paragraph 7, page 24, of his report. The question must be considered whether the matter of judicial co-operation in penal matters should continue to be bound up with that of extradition, since the Committee had rejected the proposal for the codification of extradition.

Mr. Wickersham called attention to the fact that Dr. McNair had raised a preliminary question. If Dr. McNair's proposal were accepted, it would be useless to discuss the draft convention submitted by Professor Schücking. He thought that the Committee should now decide whether to accept or reject Dr. McNair's proposal.

The Chairman thought that Dr. McNair's question should not be decided until after the consideration of the draft. The Committee would then be in a better position to come to a decision.

Mr. Wickersham did not share the Chairman's view. The Committee should decide at once whether it would discuss the text of the draft convention or reject it. This affected the arrangement of the time remaining at the Committee's disposal.

Dr. McNair, while perfectly prepared to accept the Chairman's ruling as to whether the general question of principle proposed by himself should be taken at once or at the end of the discussion of the report, wished to point out that it must be a question of convenience, in

each case, whether the discussion of the general question were taken at the beginning or in the middle or at the end of the discussion. The Committee, for instance, might reach the conclusion that a convention on this topic was not practicable and that it would be better not to waste time in considering points of detail. This question, indeed, was so essentially a matter of detail that it might easily happen that the Committee would find it had spent over points of detail many valuable hours which might have been devoted to more profitable work.

Professor DIENA, Vice-Chairman, thought that there was a difference between the question of extradition and that of letters rogatory. Hence, each question would require a different solution.

The CHAIRMAN pointed out that the preliminary question raised by Dr. McNair amounted to this : Should the Committee continue to discuss Professor Schücking's draft or should it reject it *in limine* ?

Professor DIENA, Vice-Chairman, saw no ground for rejecting Professor Schücking's admirable report. He pointed out that Dr. McNair had not been present at the Committee's discussions when this subject had been proposed and retained on the agenda.

Dr. MCNAIR, in reply to Professor Diena, did not think that it could be said that the Committee was strangling this topic in its infancy if it decided to consider the general principle before examining the report and draft convention line by line. He agreed that the report was a very valuable one. It had, however, been distributed to the members of the Committee in November 1926, and they had therefore had time to consider the question. Accordingly, no time had been wasted, for it was only after the report had been produced that the members had had the opportunity of examining the subject. He felt, however, that, unless the Committee contrived to save time on certain topics, the members would find, when they left Geneva, that they had not been able to give sufficient consideration to other equally or more important subjects. He thought, therefore, that the Committee had gone far enough in the dicussion of the details of this particular question to enable it to consider immediately the general question which he had raised.

Professor DIENA, Vice-Chairman, said, in reply, that the Committee had agreed to discuss the questions of nationality and territorial waters, which presented far greater difficulties. He did not think that it should allow itself to be thwarted at the first obstacle.

Mr. WICKERSHAM pointed out that the questions referred to by Professor Diena included certain topics which were susceptible of a solution. In the case under discussion the question formed an indivisible unit.

The CHAIRMAN said that, in the previous year, the Committee had discussed all reports, including that on extradition, before adopting a resolution and deciding whether the topic should be rejected or not. He did not think that any report should be rejected *in limine*.

Professor DIENA, Vice-Chairman, observed that, if Professor Schücking's admirable report were sent to the Council without discussion, as proposed by Dr. McNair, this would amount to burying it.

Dr. LODER reminded the Committee that several members intended to leave Geneva shortly and that the work of rounding off the questions to be proposed to the Council as ripe for codification was becoming urgent.

Professor DIENA, Vice-Chairman, recalled that Dr. Rundstein and Dr. de Magalhães would each present a report on Monday, March 28th.

The CHAIRMAN thought that the Committee should continue the general discussion on Professor Schücking's report and decide afterwards whether or not the question should be omitted from the number of subjects submitted to the Council as ripe for codification.

Dr. DE MAGALHÃES observed that there must be serious reasons for rejecting the report of Professor Schücking. He did not think that the objections raised by Dr. McNair were sufficient. The drawing up of a general convention which it was proposed to suggest would not preclude the conclusion of special conventions. As regarded the question of procedure, there would be no difficulties or disputes, since according to Article 1 the procedure of the country to which the request was made would always be applied. There was therefore only one procedure to be contemplated. He accordingly thought that, in spite of the difficulties, agreement would be possible, and that it was so desirable and so necessary to reach that agreement that all possible efforts must be made to do so.

Recently, the necessity of international co-operation with a view to helping to decrease crime had been more generally recognised, and everyone was also agreed that it was necessary to develop as far as possible the solidarity existing between States.

An international convention for judicial co-operation in penal matters would not only have the advantage of causing disputes between States to disappear or to decrease, and to strengthen the solidarity of States in the matter—results which were in themselves of some consequence—but it would also assist the campaign against crime, all the more so as crime every day assumed a more international character.

The CHAIRMAN requested the Committee to vote on Dr. McNair's proposal, namely, that Professor Schücking's draft should be rejected.

The Committee decided to continue the discussion of the draft by four votes to three, with one abstention.

Dr. RUNDSTEIN proposed an amendment to Article 1 of the draft convention.

Dr. DE MAGALHÃES, during the exchange of views on the proposed amendment, emphasised the necessity of restricting the scope of the formula, which must not leave to the State to which a request was made too wide a discretion to refuse it, and in this connection he said that he did not approve of the first case of refusal described in the proposal of Dr. Rundstein. He proposed to delete from the second case the words " and facts relating to it ".

As regarded the third case, he thought that the formula was dangerous, because it was very wide. It was also true, however, that it might possibly be no less dangerous to omit it. Perhaps the solution might be to lay down that, in case of disagreement between the party making the request and the party of whom the request was made, the former should have the right to bring the dispute before the Court at The Hague.

Professor DIENA, Vice-Chairman, emphasised the importance of indicating that the authority of whom the request was made must apply its legislation.

The text of the amendment proposed by Dr. Rundstein was adopted in the following form, subject to drafting modifications later if necessary :

> " This assistance may be refused if the fact cited in support of the letters rogatory is considered by the State to which application is made to be a political offence in accordance with its own national legislation . . . "

EIGHTH MEETING

Held on Saturday, March 26th, 1927, at 4 p.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Guerrero, Dr. Mastny, Sir Muhammad Rafique, Dr. Suarez, M. De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

113. Question of the Establishment by means of a General Convention of Provisions concerning the Communication of Judicial and Extra-judicial Acts in Penal Matters and Letters Rogatory in Penal Matters : Report by Professor Schücking (continuation).

Article 2.—Summoning of Witnesses and Experts.

Dr. RUNDSTEIN desired to introduce a provision contained in the Hague Convention on Civil Procedure to the effect that the summoning of witnesses could be refused if the State on the territory of which it was to take place thought that its sovereignty or its security would be affected.

Finally, he proposed to stipulate that imprisoned persons could be summoned as witnesses provided that they were returned to prison as quickly as possible. The principles of new conventions authorised the transfer of imprisoned persons unless an express provision were made against such a procedure.

Dr. DE MAGALHÃES proposed to state that the length of the period guaranteed for the safe-conduct should be fixed by the Court requiring the witness.

Professor SCHÜCKING agreed to this amendment.

Dr. MCNAIR proposed to insert in the penultimate paragraph, after the words " *(c)* If the applicant State does not provide a suitable indemnity for expenses", a paragraph *(d)* in the following terms :

> " *(d)* If the person cited is not regarded by the law of the State applied to as a competent witness or as a witness who may be compelled to give his evidence in the matter at issue. "

Professor SCHÜCKING accepted this amendment.

Dr. MCNAIR wished to add the following sentence at the end of the article :

> " A witness who agrees to give his evidence shall not be obliged to reply to questions to which, according to the law of the State applied to, he is not compelled to reply. "

In England, no witness could be compelled to reply to questions when the result of his reply would be to incriminate himself or when these questions concerned confidential communications between husband and wife, for example, or between a lawyer and his client.

Professor SCHÜCKING pointed out that a witness could not be compelled to speak by a foreign Court and could refuse to reply to certain questions.

Professor DIENA, Vice-Chairman, thought that anyone agreeing to act as a witness must accept the rules governing the Court. This amendment, in his view, could not be accepted.

Dr. MCNAIR pointed out that, if witnesses felt that they were protected by a provision of this kind, they would be far more willing to accept a summons to attend Courts in a foreign country.

Mr. WICKERSHAM foresaw practical difficulties. The foreign Court would be bound to take into account the legislation in force in the country of origin of the witness.

Dr. MCNAIR replied that this complication frequently arose. The Courts of a country were very often compelled to interpret a contract in the light of the law in force in another country.

Professor SCHÜCKING pointed out that the Court could not take account of the nationality of the various witnesses but must apply the law in force in its own country.

Dr. MCNAIR agreed. This showed precisely the enormous difficulties which would be encountered in seeking to draft a convention on the point. He would not press his amendment.

The CHAIRMAN summarised the various amendments proposed by Dr. Rundstein, Dr. de Magalhães and Professor Diena and accepted by Professor Schücking. He put Article 2 to the vote in the following form :

First Paragraph.—No change.

> " Each Contracting State may declare that, subject to reciprocity, it will grant the temporary surrender of persons in custody who are required to appear before the Court of the State making the requisition. Such requisition may not be refused if the applicant State undertakes to return the person in question as soon as possible and the person raises no express objection to appearing. "

Second paragraph, last sentence.—Read " shall " for " may ".

> " The State applied to may refuse to serve a writ of summons : *(a)* if the offence is a political offence ; *(b)* if the person cited is threatened with coercive or other prejudicial measures in the event of his non-appearence ; *(c)* if the applicant State does not provide a suitable indemnity for expenses ; *(d)* if the State applied to considers that the summons is prejudicial to its sovereignty or security ; *(e)* if the person cited is not regarded by the law of the State applied to as a competent witness or as a witness who may be compelled to give evidence in the matter at issue.
>
> " The State applied to must inform the applicant State of the response which the person in question makes to the summons. "

The Committee adopted this article. M. Fromageot abstained from voting.

Article 3.—*Surrender of Exhibits.*

This article, amended by Dr. Rundstein, *was adopted in the following form :*

First, second and third paragraphs.—No change.

> " The requisition for assistance may be refused : *(a)* if the State applied to considers it prejudicial to its sovereignty or security, or if the act furnishing the occasion for the co-operation is regarded by the State applied to as a political offence ; *(b)* if, having due regard to the interests at stake, special reasons justify refusal to surrender the exhibits or articles in question.

Article 4.—*Communication of Penal Sentence and of Extracts from Criminal Records.*

M. FROMAGEOT asked whether records of convictions were universally kept.

Mr. WICKERSHAM replied that such a system of records did not exist in the United States. In that country, condemnations pronounced in one State very often were not brought to the notice of other States. It would therefore be quite impossible for the United States to conform to the provisions of this article.

Dr. MCNAIR referred to similar difficulties existing in Great Britain.

M. FROMAGEOT added that in France certain condemnations were only included in the official list if they were the result of a second offence.

Professor SCHÜCKING quoted Article 20 of the treaty between Czechoslovakia and Germany.

The CHAIRMAN pointed out that it was to the interest of the country in which the criminal had been convicted to make known his conviction in other countries. It was for this reason that the *de facto* absence of reciprocity did not constitute an obstacle.

Professor SCHÜCKING pointed out that the text of this article contained a mistake in translation. The phrase should run: not "reciprocally" but "in cases of reciprocity".

Professor DIENA, Vice-Chairman, thought that it would be dangerous to speak of a record of convictions which was not universally kept. This list should be made the subject of an optional clause.

Dr. MCNAIR said that, in view of the difficulty caused by Article 4, it would be preferable to suggest that the police authorities of each country should give each other mutual assistance. Countries like England and the United States, where no systematic and universal records of convictions were kept, would probably agree to co-operate in this manner.

Dr. RUNDSTEIN proposed that it should be stipulated that it was for the States not possessing a record of convictions to make the necessary reservations.

Professor DIENA, Vice-Chairman, urged the necessity of adopting the principle of reciprocity. He proposed to reserve the question in the case of States which desired to contemplate concluding bilateral conventions under conditions of reciprocity.

Dr. MCNAIR pointed out that, in discussing this draft convention, the Committee continually arrived at the conclusion that it was more prudent and proper to settle the matter by means of a bilateral convention.

Professor SCHÜCKING said that he was prepared to abandon this article, which was not to be found in the most recent treaties.

Article 4 was deleted by four votes to three.

Article 5.—Channel through which Judicial Co-operation may be effected.

M. FROMAGEOT said that, as he was not a specialist in criminal law, he did not possess the requisite knowledge to take a decision on this subject.

Professor DIENA, Vice-Chairman, replied that the question was merely that of the procedure to be followed with a view to settling the exchange of documents. He proposed that this article should be adopted, the form of wording to be decided later.

The article was adopted. M. Fromageot abstained from voting.

Article 6.—Costs incurred in the Course of Judicial Assistance.

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that certain countries possessed a large number of nationals living in another country while only a very few of the nationals of that country lived on their territory. He would not, however, insist on this point.

This article was adopted by six votes. Mr. Wickersham voted against and M. Fromageot abstained from voting.

Article 7.—Language to be used in Judicial Co-operation.

Dr. DE MAGALHÃES proposed to substitute, in the second paragraph, the words "diplomatic and consular agents" for the words "diplomatic representatives". This alteration was necessary in order to make the translation easier, since several States were not diplomatically represented in some other States, and in order to bring the text into conformity with that of the Hague Convention on civil procedure.

Article 7, amended, was adopted by a majority of seven votes. M. Fromageot abstained from voting.

Article 8.—Communication of Information.

This article was adopted by six votes. M. Fromageot and Dr. McNair abstained from voting.

Mr. WICKERSHAM asked the Chairman to put to the vote the question whether the text of the various articles which had just been accepted had reached a sufficient degree of ripeness for it to be considered as desirable and possible to include it in an international convention.

Dr. MCNAIR said that the discussion which had just taken place had confirmed the opinion he had already expressed, namely, that the present question was extremely complex and intimately connected with the internal judicial system of each country. The Committee would be following a wrong method if it tried to make this question the object of international codification. It was well known that the police of most countries already co-operated in a very useful manner in the suppression of crime. Two neighbouring farmers whose land was infested

with vermin could co-operate effectively and informally in the destruction of those vermin, and it would be ridiculous to recommend them to conclude a contract with the object of settling the manner in which this task was to be fulfilled. In this draft convention the Committee was proposing to crack a series of nuts with a sledge-hammer.

As could be seen from the Minutes of the preceding session (page 62), this question was closely connected with the question of extradition and the statement made by the Chairman at that session on this point was very relevant.

Dr. McNair read an extract from the conclusions of Professor Brierly in this connection. In view of the present divergence of judicial systems and views, it would still be necessary to have recourse to bilateral conventions, even if a general convention were to be entered into, and he urged the Committee to follow the course adopted last year in the case of extradition. It seemed possible that the members of the Committee might be divided and that five only out of nine might be in favour of proposing that an endeavour should be made to codify the question. This fact in itself constituted the strongest proof of the impossibility of achieving a general convention.

He proposed, therefore, to vote against the submission of this question to the Governments. If it were decided against him by a majority, he would still ask the Committee to consider whether this question deserved the convening of a conference in view of the very small chance of success.

It was obvious that he appreciated at its true worth the remarkable report of Professor Schücking, who had shed great light on this very complex matter. The report constituted a document of great value for the representatives of States which might desire later to add new bilateral conventions to the list contained in the report.

Professor Diena, Vice-Chairman, pointed out that, if the previous votes of the Committee were recalled to mind, it would be noted that unanimity had never been achieved. If unanimity were fixed as a condition *sine qua non*, it would be impossible to reach a conclusion regarding any question.

Professor Schücking read Chapter VII of his report concerning the possibility of concluding a collective convention (pages 24 to 26). Numerous reasons were adduced in that chapter proving, he thought, that the codification of the various common legal conceptions expressed in several treaties between various States was possible and desirable.

The Chairman put the proposal of Professor Schücking to the vote.

It was adopted by five votes to three, Mr. Wickersham, M. Fromageot and Dr. McNair voting against.

The Chairman put to the vote the text of the articles as a whole and requested Professor Schücking and Dr. Rundstein to verify their wording very carefully.

The text was adopted by six votes, three members abstaining from voting.

NINTH MEETING

Held on Monday, March 28th, 1927, at 10 a.m.

Chairman : M. Hammarskjöld.

Present : All the members ort he Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Guerrero, Dr. Mastny, Dr. Suarez, M. De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui. M. Matsuda and Sir Muhammad Rafique attended.

114. Expression of Sympathy to Mr. McKinnon Wood.

The Chairman greatly regretted to announce the death of Mr. McKinnon Wood's father. The Committee would certainly wish to present to Mr. McKinnon Wood its sincere condolence and deep sympathy. Mr. McKinnon Wood had been obliged to go to London and would be replaced as Secretary by M. van Ittersum.

Mr. Wickersham proposed a resolution of condolence, *which was adopted.*

115. Progress of the Work of the Committee.

The Chairman reminded the Committee that there were still several subjects to be drafted : (1) The reply on the subject of reservations to international conferences, *i.e.*, the letter to the Secretary-General. (2) Recommendations to be made with regard to subjects to be considered at conferences. He proposed that this question should be referred to the Sub-Committee. (3) Recommendations with regard to procedure. A preliminary draft on

this subject by Mr. Wickersham and himself had already been prepared ; the draft would be referred to the Sub-Committee that day. (4) The new questionnaires to be sent to the Governments. (5) The new subjects to be submitted for study by the Sub-Committees.

The Chairman requested the members to consider whether they wished to make any proposals.

116. Welcome to Sir Muhammad Rafique and M. Matsuda.

On behalf on the Committee, the CHAIRMAN welcomed Sir Muhammad Rafique, who had just arrived from India, and M. Matsuda.

117. Procedure for International Conferences and for the Conclusion and Drafting of Treaties : Report by Dr. Rundstein on the replies of Governments to Questionnaire No. 5.

Dr. RUNDSTEIN read his report analysing the replies from Governments on the question of rules of procedure for international conferences, etc. (Annex 5).

Dr. MCNAIR considered that Dr. Rundstein's proposal necessitated preliminary consideration of the question of the kind of conference to be recommended to draw up rules of procedure. In any case, it would have to be made clear that more than one set of rules would be required, because it was difficult to imagine one set which would be uniformly applicable to all conferences, in view of the widely different purposes for which conferences were summoned. Indeed, he felt some doubt concerning the desirability of drawing up any rules at all. Assuming, however, that the Committee recommended the elaboration of such rules, he did not think that an international conference would be the best method of attaining this object. There were in the world many persons with expert knowledge as regarded the summoning and managing of conferences. The Secretariat of the League had acquired wide experience in the matter, and the same could be said of certain Governments, *e.g.*, the Netherlands and Belgian Governments, as well as of certain international bodies, such as the Universal Postal Union. He thought accordingly that, instead of recommending that an international conference should deal with this topic, the Committee should contemplate the appointment of a small body of experts.

Professor DIENA, Vice-Chairman, in reply, said that there was no intention of drawing up binding rules. He pointed out that, in Western codes of law, the rules as to obligations were not binding, the parties being entitled to make exceptions. Even if an international conference approved the general rules proposed by the Committee, it would leave room for the adoption of special rules. Consequently, he did not think that the inconveniences foreseen by Dr. McNair would arise.

Mr. WICKERSHAM said that the United States Government felt some doubt concerning the real necessity for the codification of this topic. Personaly, he did not think that any harm would be done, provided it were submitted to an international conference together with other subjects and not alone. He fully appreciated Dr. McNair's difficulties with regard to the preparation of uniform rules. He felt strongly that in this matter any international conference should have the benefit of the highly technical expert knowledge to which Dr. McNair had referred. As the question would come before the Sub-Committee on Procedure, of which he, Mr. Wickersham, was a member, he thought that the Sub-Committee might recommend that the topic should be referred to a small body of experts to be chosen, in accordance with the instructions of the Council, by the Secretariat or any other body.

Sir Muhammad RAFIQUE said that he had just arrived from India and had discussed this topic with members of his Government, which considered it almost impossible to lay down general rules applicable to all conferences and binding upon all countries. Such procedure would give rise to much criticism and objection. If, on the other hand, the rules were not universally binding, he thought that they would be quite useless, as each country would be left free to decide whether it would comply with or ignore them. He accordingly supported Dr. McNair's proposal.

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that rules adopted by the Permanent *Court of Arbitration* at The Hague in regard to arbitration were not binding. It would be well if a set of rules could be drawn up in advance, the parties being left free to make any changes necessitated by each particular case.

M. FROMAGEOT fully concurred in this opinion. There was great similarity between the present question and the questions connected with arbitration. While he agreed that each conference required different rules, experience, nevertheless, had shown that certain rules were necessarily common to all conferences and were finally adopted, although sometimes after long preliminary discussion. He had in his possession a collection of the rules adopted

at the different conferences held in various parts of the world for the last fifty or sixty years. A study of them had shown that in each case whole days had been passed in discussing rules which were finally found to be identical to those employed by other conferences. Whatever the subject before the conference, there were certain principles which were invariably identical, *e.g.*, rules regarding the right of addressing the conference, the submission of proposals and amendments, reference of questions to committees, etc. He cited as an example the discussions which marked the opening of the Congress in Berlin in 1878, the Congresses at The Hague of 1899 and 1907, and the Peace Conferences in Paris.

He had accordingly come to the conclusion that there was a body of fundamental rules or what he might call *loci communes* which were identical in all cases.

Dr. McNair had proposed that the scheme should be settled by experts rather than by an international conference. This was a question of procedure which might be recommended to the Council ; he thought, however, that it would be well to draw up for the use of the Governments a sort of handbook which would obviate discussion, save time and perhaps draw attention, at the beginning, to certain points which were otherwise only remarked subsequently.

The Chairman said that the observations of Dr. McNair had made a certain impression on him. In any case, he recognised that in this subject some special procedure would be required, since there were no draft rules nor even a questionnaire in an interrogative form. The Council might accordingly be recommended to begin by having the question investigated by a small committee of experts. Even if the drafts prepared by that committee were not accepted at a big conference, they would be very valuable models and would make it possible, at the beginning of any conference, to adopt forthwith the rules contained in them. For this reason, he would support Dr. Rundstein's proposals, whilst pointing out that the preparatory work would not be a waste of time even if the drafts were not unanimously accepted by a large conference.

Professor Schücking stated that, although the German Government in its reply had recommended the postponement of this question, he personally thought that postponement was undesirable and that the question should be submitted for codification. He fully agreed with M. Fromageot as to the practical use of rules of procedure.

Dr. de Magalhães thought that the proposal required very thorough examination. The report only set forth certain general considerations and a mere enumeration of the problems raised by the two subjects—conventional procedure and the conclusion and drafting of treaties. After the question had been carefully examined, it would be necessary to choose the problems which could be settled internationally and discard the others. In his view, the Sub-Committee, composed of a distinguished diplomat and a very eminent lawyer, should continue the study of this question, with the assistance, if necessary, of the Secretariat, which would certainly gladly co-operate with the Sub-Committee.

M. Fromageot proposed that the Sub-Committee should make researches into the collection of the records of international meetings held over the last fifty or sixty years in order to ascertain the rules of procedure which recurred most frequently and to make a summary of them.

Professor Diena, Vice-Chairman, observed that there were two questions to be solved : first, the general question, viz., Should the question of procedure be submitted to the Council? If so, there was the second question, namely, What procedure should be proposed to the Council for studying the question ?

Dr. de Magalhães considered that the first question to decide was whether the Sub-Committee should continue to examine the question.

Mr. Wickersham thought that it was the business of the Secretariat to study the records of international meetings for the last half-century, since the Sub-Committee would not have time to do so. It must first be decided whether the question merited submission to the Council ; after that, the Committe could study the question of procedure.

Professor Diena, Vice-Chairman, summed up the discussion as follows : The Committee should first discuss Dr. de Magalhães' proposal ; it should then decide whether the question should be submitted to the Council ; and, lastly, examine the question of procedure.

The Chairman pointed out that, leaving on one side the question of procedure, there were three proposals before the Committee, viz. : (1) Dr. Rundstein's proposal in favour of immediate recommendation to the Council ; (2) Dr. McNair's suggestion that the proposal should be rejected *in toto* and that the Committee should state that the subject was not ripe for codification ; and (3) Dr. de Magalhães' proposal that the question should be postponed pending a more thorough study by a Sub-Committee.

Dr. de Magalhães formulated his proposal as follows : "The Committee is of opinion that the question is susceptible of general international regulation, but that it will require further study, and consequently requests the Sub-Committee to undertake this work."

The proposal submitted by Dr. de Magalhães was rejected by seven votes to four.

The Chairman requested the Committee to vote on Dr. Rundstein's proposal that the question of rules of procedure should be submitted to the Council.

The Committee adopted the proposal by seven votes to three, with one abstention.

The Committee next considered the question of what procedure should be adopted.

Dr. DE MAGALHÃES and the CHAIRMAN thought that the matter should be postponed pending a report from the Sub-Committee.

Dr. MCNAIR made the following proposal with regard to the question of proeedure : " That the Committee should recommend the Council, for the purpose of preparing one or more sets of model rules relating to the procedure of international conferences and of the drafting and conclusion of treaties, to summon in the first place a small committee of experts who have had experience in the management of conferences and the conclusion of treaties. "

The CHAIRMAN thought that Dr. McNair's motion should be referred to the special Sub-Committee on Procedure, of which Mr. Wickersham was a member.

The proposal of the Chairman was adopted.

The Chairman pointed out that the question would accordingly eome before the Committee again after the Sub-Committee had made a report.

118. Piracy: Report by M. Matsuda.

M. MATSUDA read his report analysing the replies from Governments on the question of piracy (Annex 6).

Out of the twenty-eight States which had sent replies, eighteen endorsed the principle of the international regulation of piracy. Six States had abstained, while two, namely, France and the United States, thought that the question should not be settled by an international conference. Italy has as yet sent no reply, but she would probably be in favour of international regulation[1].

M. Matsuda concluded that the question merited submission to the Council with a view to its forming the subject of an international convention.

M. FROMAGEOT opposed the proposal and said that he was in full agreement with the arguments given in the French Government's reply (see document C.196.M.70.1927.V, Annex 2).

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that all civilised States were in favour of the suppression of piracy.

M. FROMAGEOT, in reply, said that all States believed themselves to be civilised. The proposed convention, however, would be international and would accordingly be open for signature by all States irrespectively. The conditions requisite for general regulation would not be fulfilled until a police organisation had been established. At the present time, the practice was to treat as pirates persons belonging to different countries and subject to the jurisdiction of those countries. If a general convention were to be established, there would be a risk that the power of prosecuting such persons as pirates might be lost.

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that at the present time, if there were indeed any pirates in the world, they were subject to the jurisdiction of the captor. Consequently, if a vessel flying the French flag committed acts of piracy, it would be subject to Italian jurisdiction if an Italian cruiser captured it.

M. FROMAGEOT replied that that would certainly not be the case. A ship flying the French flag was subject to French jurisdiction and, in this particular case, to the French Cour d'assises.

To take another case, supposing a British ship attacked an Italian ship with the object of obtaining possession of the cargo and if the British ship were caught by an Italian man-of-war, would the British Government waive its right of jurisdiction over a vessel which was justiciable to it ?

Dr. MCNAIR replied that, in his belief, the British Government would certainly waive its right of jurisdiction on such an occasion once it was established that the act amounted to piracy.

M. FROMAGEOT pointed out that the question was consequently tantamount to defining the act of piracy, authorising the first-comer to declare himself the competent judge. A vessel on the high seas was only justiciable in respect of its flag. There was accordingly the danger that vessels might be exposed to the jurisdiction of the first-comer on a pretext of piracy.

Professor SCHÜCKING shared Dr. McNair's view. This opinion was supported by a quotation from Karl Strupp's *Eléments du droit international public universel et américain*, Paris, Rousseau, 1927 (page 103). [*Translation*]. "The pirate is an enemy *of the human race* because he is a danger for all countries ; he loses the nationality of the State whose flag he should otherwise fly and becomes justiciable to the courts of the country of the captor, in virtue of a custom of international public law which is admitted by the States. " (An express agreement in this sense is the Treaty signed by the American States at Montevideo on January 23rd, 1889).

M. FROMAGEOT was convinced that the French Government would never allow a ship flying its flag to be justiciable by any other country.

Professor DIENA, Vice-Chairman, thought that, if the ideas put forward by M. Fromageot were accepted, it would be necessary to modify present international practice.

---

[1] The reply from the Government of Italy was received at the Secretariat on April 1st, 1927. The reply is favourable.

M. Fromageot said that the French Government had never recognised the right of jurisdiction by another country over a ship flying the French flag. He repeated that a crime or offence committed on the high seas was justiciable only by the country whose flag the incriminated vessel flew.

Dr. McNair pointed out that there was this qualification, namely, unless the crime was a crime of piracy.

The Chairman requested the Committee to vote on the motion that the Council should be recommended that the question of the suppression of piracy was ripe for codification by an international conference with a view to the conclusion of a convention.

The Committee adopted the motion by nine votes to two, Dr. Loder and M. Fromageot voting against the motion.

119. Exploitation of the Products of the Sea : Report by Dr. de Magalhães.

Dr. de Magalhães read a summary analysis (Annex 7) of the replies from the Governments to Questionnaire No. 7.

Twenty-seven Governments had replied in the affirmative, if the Republic of Salvador were included.[1]

He concluded that the Committee should recommend to the Council the summoning of a conference comprising experts, jurists and representatives of international organisations of oceanography and of maritime industries. The question before the Committee was accordingly both a fundamental one and one of procedure. Dr. de Magalhães thought that the subject was ripe for codification after further study and preparatory work on the part of experts.

Dr. McNair ventured to urge the view that the greater part of the matters dealt with in this questionnaire were more susceptible of regulation by means of bilateral or plurilateral conventions than by means of a general convention. The consideration as to which of the topics affecting the products of the sea would be better dealt with by a general convention or by bilateral or plurilateral conventions must be governed by the particular species of animal or fish concerned. While not possessing any technical knowledge, he gathered from a study of the replies from the Governments that there were some grounds for recommending a general convention with regard to the preservation of the whale, which animal was more international in character than perhaps any other owing to its migratory habits. Most of the other forms in question were, however, of a local character, and to convene an international conference to consider purely local topics concerning only two States, or a relatively small number of States, would be a waste of time. It would be preferable to leave the interested countries to deal with these questions by themselves, as had hitherto been the practice.

At the same time, it would not be wise to leave to chance the question of the best means for conserving the products of the sea. These means could obviously best be devised by a body of experts. Accordingly, while he would be opposed to the summoning of a general conference for dealing with all the topics coming under this heading, he would be prepared to propose the appointment of a conference of experts to consider which topics could best form the subject of a general convention and which should be dealt with by means of bilateral or plurilateral conventions.

Mr. Wickersham pointed out that the replies from the Governments indicated a widely diffused interest in this subject. The question of the manner in which it should be dealt with was of secondary importance. Obviously, a conference of jurists would be inadequate. A study of the replies, however, showed that there were various expert bodies in existence whose advice might perhaps be sought. He felt that the Committee should make a recommendation to the Council that the subject was eminently suitable for international consideration, although he was personally unable to say what form this consideration should take. No doubt the Council and the Secretariat would be able to decide this matter and to ascertain what expert bodies it would be advisable to consult.

Professor Diena, Vice-Chairman, pointed out that it had been stated, as an objection, that fully satisfactory results were at the moment being obtained by means of bilateral conventions. There was, however, no question on which a general convention was more urgently required than the present one. Supposing that an agreement had been concluded between Great Britain and America ; if the other Powers refused to accept that agreement, it would, so to speak, be null and void.

M. Fromageot added that what was true for the seal and the whale was also true for all other fish which furnished the very valuable product of oil.

Professor Diena, Vice-Chairman, thought that, whatever the procedure adopted, it was essential that every endeavour should be made to conclude a general convention, seeing that the object was to protect certain species of animals which were threatened with extinction.

M. Giraud, member of the Legal Section of the Secretariat, said that the Permanent International Council for the Exploration of the Sea, which had its headquarters at Copenhagen, consisted of representatives of the majority of the European maritime countries as well as the United States. The objects of the Council were as follows : scientific research relating to the

[1] The reply from the Italian Govenment was received by the Secretariat on April 1st, 1927. This reply is also favourable.

sea ; preparation of draft international laws for the safeguarding of fisheries. The delegates to the Council consisted of experts and of administrative authorities with special knowledge of sea-fishery questions. A glance at the records of the Council's proceedings demonstrated the very technical and scientific nature of its work. The Council appeared at the present moment to be still engaged on research work and had not hitherto contemplated the preparation of definite recommendations which might be used as a basis for an international settlement. If asked to do so, it might perhaps be in a position to draw certain concrete conclusions from its researches.

Mr. WICKERSHAM proposed that the Committee should settle the question whether this topic was sufficiently ripe to be recommended to the Council of the League for codification ?

The Committee unanimously decided in favour of recommendation to the Council, two members abstaining.

Dr. MCNAIR submitted the following proposal with regard to the question of procedure :

> " We recommend that the Council should summon a conference of technical experts connected with both the economic and the scientific aspects of the problems involved ; that these experts should be selected not upon a national basis but in such a way as to represent the different regions concerned and the different kinds of species involved ; that the assistance of the international organisations referred to in the Governments' replies should be sought in the selection of the experts to be invited ; and that by the terms of reference of the conference thus constituted it should be requested (amongst other matters) : (1) To give special attention to the case of whales of all kinds and, if it should think fit, to draft a general convention or a series of plurilateral conventions for their conservation ; and (2) to consider and advise whether there are other species of the inhabitants of the sea the conservation of which would be fostered either by general or plurilateral conventions, and, if so, upon the best method of achieving this result. "

Dr. DE MAGALHÃES thought the proposal too detailed. He considered that the Committee should adopt a text which was somewhat wider in scope, such as the conclusion contained in Dr. Suarez' report, which he had proposed. Nevertheless, account might be taken of certain of Dr. McNair's suggestions and these could be combined with the aforesaid conclusion.

The CHAIRMAN proposed that the matter should be referred to the Sub-Committee on Procedure.

Dr. DE MAGALHÃES urged that it must be fully understood that the Committee was recommending a meeting of a committee of experts in the first place and of a diplomatic conference afterwards. The programme for the meeting of experts would be the conclusion reached in Dr. Suarez' report and, as far as possible, the suggestions made by Dr. McNair. The Sub-Committee on Procedure would draft this proposal.

The motion submitted by Dr. de Magalhães was approved unanimously, with two abstentions, Dr. McNair and Sir Muhammad Rafique.

TENTH MEETING

Held on Monday, March 28th, 1927, at 4 p.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Guerrero, Dr. Mastny, Dr. Suarez, M. De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

120. Question of the Admissibility of Reservations to General Conventions : Draft Covering Letter to the Report to the Council.

The CHAIRMAN submitted a draft letter to the Secretary-General intended to serve as a covering note to the report by the Sub-Committee on the question of reservations to general conventions.

After some discussion, *the draft letter was adopted with certain amendments proposed by M. Fromageot.*

121. Question of the Establishment by means of a General Convention of Provisions concerning the Communication of Judicial and Extra-judicial Acts in Penal Matters and Letters Rogatory in Penal Matters : Revised Text of Draft Convention submitted by Professor Schücking.

Professor SCHÜCKING submitted the following revised text of the draft convention to be attached to his report.

Article 1 (*pages* 5 *to* 11).—*Measures of Enquiry.*

The Contracting Parties undertake, at the request of an authority competent according to the law of that authority, to take measures of enquiry. Such co-operation may be refused if the State applied to considers it prejudicial to its sovereignty or security or if the act furnishing the occasion for the co-operation is regarded by the State applied to as a political offence. Requisitions for judicial co-operation shall be executed by the authorities of the Party applied to which under its laws are competent to make such enquiries. The enquiries shall be carried out in accordance with the forms prescribed by the law of the country and with application of the proper coercive measures.

Article 2 (*pages* 11 *to* 14.)— *Summoning of Witnesses and Experts.*

First paragraph.—No change.

Each Contracting State may declare that, subject to reciprocity, it will grant the temporary surrender of persons in custody who are required to appear before the Courts of the State making the requisition. Such requisition may not be refused if the applicant State undertakes to return the person in question as soon as possible and the person raises no express objection to appearing.

Next paragraph, last sentence.—Read " shall " for " may ".

The State applied to may refuse to serve a writ of summons : *(a)* If the offence is a political offence ; *(b)* if the person cited is threatened with coercive or other prejudicial measures in the event of his non-appearance; *(c)* if the applicant State does not provide a suitable indemnity for expenses ; *(d)* if the State applied to considers that the summons is prejudicial to its sovereignty or security ; *(e)* if the person cited is not regarded by the law of the State applied to as a competent witness or as a witness who may be compelled to give evidence in the matter at-issue.

The State applied to must inform the applicant State of the response which the person in question makes to the summons.

Article 3 (*pages* 15 *to* 16).—*Surrender of Exhibits.*

First, second and third paragraphs.—No change.

The requisition for co-operation may be refused : *(a)* If the State applied to considers it prejudicial to its sovereignty or security, or if the act furnishing the occasion for the co-operation is regarded by the State applied to as a political offence ; *(b)* if, having due regard to the interests at stake, special reasons justify refusal to surrender the exhibits or articles in question.

Article 4.

Deleted.

Article 5.

No change.

Article 6.

No change.

Article 7 (*pages* 22 *to* 24).—*Language to be used in Judicial Co-operation.*

First paragraph.—No change.

Second paragraph.—A translation in the official language of the Party applied to and certified true by a diplomatic or consular representative or sworn translator shall be attached to documents drawn up in the official language of the Party making the requisition.

Article 8.

No change.

Professor Diena, Vice-Chairman, pointed out that the Committee had already adopted the draft subject to the necessary modifications in order to make allowance for observations submitted and approved during the discussion of the report.

The revised draft convention was accepted.

122. **Possibility of reaching International Agreement concerning the Principal Means of determining and interpreting the Effects of the Most-favoured-nation Clause in Treaties : Report by Mr. Wickersham.**

Mr. Wickersham commented on his report (see document C.205.M.79.1927.V). He drew special attention to the fact that the policy of the United States Government in this matter

had recently undergone a complete reversal and that that Government had now decided that it would in future adhere to the unconditional form of the most-favoured-nation clause. He further desired to lay particular stress on the Commercial Treaty concluded between the United States and Germany on February 10th, 1925, the clauses of which might be taken as a model by other countries.

He reminded the Committee that Dr. de Magalhães, who had been appointed a member of the Sub-Committee which had to consider this question, had been unable to receive a copy of the report in time to present his observations.

Mr. Wickersham stated that he, personally, did not consider this topic to be ripe for international regulation. In view of the modern practice which was growing up, difficulties of interpretation and differences in the effects of the clause were tending to disappear. States concluding treaties containing the most-favoured-nation clause had merely to see to it that their meaning was expressed clearly and unambiguously in the treaty.

Dr. de Magalhães stated that, as he had received Mr. Wickersham's admirable report only a few days before leaving for Geneva, he had not had time to put down his observations in writing. He would therefore submit them orally.

In the first place, he pointed out the great interest and importance—both economic and legal—of the question.

The most-favoured-nation clause covered a very wide area as regards the extent to which it was employed and the scope of its application.

All countries had made general use of it before the war, and the war had led to a breach of continuity. Since then, it had been realised that the idea of international economic solidarity, advocated in the thirteenth of President Wilson's Fourteen Points and contemplated in Article 23 *(e)* of the Covenant of the League of Nations, would have to be abandoned. The clause, which had fallen into disfavour, had again gradually found general acceptance and all countries, including even France, which had avoided its use as much as possible, had employed it ; and, notwithstanding adverse criticism and the dangers and surprises which the clause might involve, it was now used more widely than before the war.

The reason no doubt was that, when certain countries decided to resort to this clause, the others were compelled to follow if they were to avoid, as a result of its automatic application, heavy loss and prevent a complete change in a position which they had secured sometimes with great difficulty and in return for granting important favours.

As regards its application, the speaker stated that it extended not only to Customs questions but also to questions of transit, navigation, the status of foreign merchants, the rights of consuls and other international agents, the question of literary and industrial property, the status of emigrants, etc. It was therefore to be found not only in commercial treaties but also in treaties of an economic nature.

As a result, the clause assumed the most varied forms. It might be more or less general in extent, it might involve greater or lesser restrictions, or it might contain no restrictions at all. It might be conditional or unconditional, etc.

In his report Mr. Wickersham gave various examples and provided highly interesting data. But it was also true that, while this might perhaps be the first occasion on which there had been close investigation of the possibility of reaching an international agreement on the principal ways of determining and interpreting the effects of the clause—and the speaker welcomed this initiative on the part of the Committee—the subject had been carefully studied both by economists and jurists. Among the most recent investigations reference might be made, since it was specially legal in character, to that carried out by Baron Nolde in the courses at the Hague Academy of International Law, published in the *Collection of Lectures* (1924, II).

M. Nolde endeavoured to determine the sphere of operation of the clause both in time and space. He took up various problems and gave the solutions which he favoured, basing his opinion both in legal practice and the principles of law.

In the first place, should the clause cover favours granted to third parties prior to the Convention as well as favours granted subsequently to the conclusion of the Convention ? Should the equality of rights have the same period of duration as the clause itself ? Did the favours granted subsist or fall with the conventions concluded with third parties ? What were the third parties whose rights were included in the clause ? Should it cover all foreign States, including their Dominions and Protectorates, with the exception of those with which the contracting party had concluded a Customs union ? Did it follow that colonies could not be regarded as third parties from the point of view of the application of the clause ?

The speaker was of opinion that all these questions should be answered in the affirmative, but it was important to note that the differences of opinion in regard to these replies of solutions were not very great.

A further question arose : In the absence of a clear and explicit stipulation, should the clause be regarded as conditional or unconditional ? Obviously, it could and should be laid down that it was unconditional, and therefore that, in the absence of an explicit stipulation, it would confer the benefit of all reductions and specifications which had been obtained, or which might subsequently be obtained, by third States from the other contracting party.

He would merely give a few examples of questions which, in his opinion, might be regulated by means of a general international convention.

The rules in question regarding the interpretation and application of the most-favoured-nation clause would be supplementary rules, *i.e.*, they would only be applied in the absence of a text or if the text was not clear and explicit. They would not restrict the freedom of States; in other words, by considering the States as contracting parties they would not impair the principle of their autonomy.

He accordingly believed that it was not only desirable but possible to reach international agreement in regard to these rules, and he saw no legal, and more particularly political, obstacles in the way.

These rules, which should, of course, be framed in conformity with the principles of law and of legal interpretation and in harmony with settled practice, would prove very useful to economic interests. It was also certain that these problems of the interpretation and application of the clauses in commercial and economic treaties were deeply engaging the attention of economists.

It would seem that, in connection with the preparatory work for the forthcoming International Economic Conference, the Trade Barriers Committee of the International Chamber of Commerce, after noting that "the majority of National Committees are favourable to a single tariff, with duties subject to reduction by negotiation with the widest possible application of the most-favoured-nation clause", and that almost all countries have taken the most-favoured-nation clause as the basis of their commercial policy, accompanying it by tariff agreements which are only seldom restricted to certain categories of goods, recommended the creation, under the ægis of the League of Nations, of an organisation which was mentioned in Article 22 of the Convention relating to the Simplification of Customs Formalities, and Article 7 of the draft Convention for the Abolition of Import and Export Prohibitions, an organisation which would, *inter alia*, be called upon to adjudicate on differences arising from conflicting interpretations of the treaties.

The speaker considered that it would be better to lay down certain general rules for the interpretation and application of the most-favoured-nation clause; these rules, being purely of a supplementary character and devoid of any binding force as regards the use of the clause, its application, its form or its scope, would be of great value for the guidance of States by determining the interpretation, meaning, scope and application of the clause when it was not clearly expressed.

The conclusion of Mr. Wickersham's report was that "it would not seem either necessary or advisable, even if it were practicable, to endeavour to frame a code of provisions to govern the case. The ordinary rules of judicial interpretation would seem adequate and more desirable". The speaker, however, could not find in the report any justification for this conclusion and, on the contrary, considered that the ordinary rules of judicial interpretation did not suffice to prevent disputes between contracting States; that it was desirable to frame supplementary provisions in a general international convention; and that, as there were no insuperable obstacles, it was possible to do so. He therefore proposed that the subject should not be dropped and that the Governments should be asked for their opinion.

Only then could it be decided, with a full knowledge of the facts, whether or not an international agreement on the principal ways of determining and interpreting the effects of the most-favoured-nation clause was realisable.

Dr. Rundstein was in general agreement with Mr. Wickersham's conclusions, but he desired to draw attention to one passage, on page 5 of his report, in which it was stated that: "Bearing in mind that any favour which a State may grant as a public right may be claimed under an unlimited favoured-nation clause, it would be idle to attempt a list of subjects which are or may be subject to most-favoured-nation treatment".

Dr. Rundstein pointed out that, from the juridical point of view, it would be extremely interesting to have a list of the subjects to which most-favoured-nation treatment applied—for instance, Customs matters, consular relations, juridical assistance, and so forth. The most-favoured-nation clause as applied to Customs questions, for instance, differed in interpretation from clauses relating to matters of consular relations or juridical assistance. There was, for example, the dispute which had arisen between the United States and Italy in connection with the interpretation of the most-favoured-nation clause contained in a consular convention concluded between the United States and the Argentine Republic. The application of that clause was liable to involve serious difficulties with regard to the powers of consuls. Again, in many cases it was extremely difficult to decide which was the most-favoured nation; on behalf of France, for example, it had been maintained that the regime of the most-favoured-nation treatment should be represented by the Treaty between France and Brazil of 1886.

On the other hand, there were difficulties with regard to the application of the clause in matters of judicial competence. The members of the Committee would recollect the difficulties which had arisen concerning the interpretation of Article 11 of the Treaty of Frankfort, in which connection French jurists had held that this article did not allow German subjects to avail themselves of the provision relative to judicial competence contained in the Convention between France and Switzerland; it had, however, been recognised that this clause might be applied in so far as concerned the recognition of foreign companies. There was, again, the Final

4.

Protocol to the Treaty of Commerce and Navigation concluded between the Netherlands and Poland on May 30th, 1925, under which it was laid down that the provisions of Article 2, according to which the nationals of either of the contracting parties would be entitled to take legal proceeding in the Courts of the other party on a footing of equality with the nationals of that party, and the provisions of Article 3 with regard to the free access of limited liability companies and other companies to the tribunals in either country, did not apply to free judicial assistance. For these reasons, Dr. Rundstein thought that a special list of the kind indicated appeared necessary.

Dr. McNair supported the conclusions of Mr. Wickersham's report. In so far as the topic related to economic questions, the Committee was not competent to discuss it. The Committee was solely concerned with the legal aspects. Confining himself to those aspects, Dr. McNair pointed out that, although in common speech one might speak of the most-favoured-nation clause, there was, in point of fact, a great variety of most-favoured-nation clauses. The inclusion of such a clause in a treaty expressed the desire of two States to follow a particular line of conduct, and accordingly it seemed impossible to impose a uniform clause on States in their commercial relations. With regard to existing treaties, difficulties of interpretation were matters for arbitration and not for a general convention. It appeared impossible to find a uniform interpretation to cover most-favoured-nation clauses contained in treaties already concluded. With regard to future treaties, Dr. McNair pointed out that the parties had merely to think out clearly beforehand what they desired to express and then to express it clearly and unambiguously.

Mr. Wickersham's report had brought out much that was not generally known on this subject and afforded accordingly very valuable assistance in the clarification of ideas on the matter. He agreed that the topic was not one which the Committee could recommend to the Council for codification.

Professor Diena, Vice-Chairman, thought the topic of great interest even from an exclusively juridical point of view and especially from a doctrinal standpoint. The matter had been studied in Italy by Professor Cavaretta. It would be especially interesting to ascertain the exact scope of the clause, since it seemed clear that, owing to ambiguities of interpretation, it might be even wider in scope than the contracting parties intended. At the same time, Professor Diena doubted the possibility of drafting an international convention on the subject. In any case, there could, of course, be no question of rules which would be binding upon the States, but merely rules which would serve as a guidance for interpreting the clause. Dr. de Magalhães had raised certain very interesting points, but Professor Diena thought that he would find it extremely difficult to draft a convention on the subject.

Dr. de Magalhães pointed out that the rules which he believed could be framed would not be of a binding character but supplementary. They would be rules to assist in the interpretation and application of the clause. For that reason, he saw no very serious difficulties in the way of their acceptance by States.

At the same time, the utility of such rules was obvious.

It might be said that the parties concerned should clearly express their intention ; but it might happen, and indeed it would often happen, that they did not do so. Provision must be made in international law, as in municipal law, for cases in which there was no stipulation in the text and for cases in which the text was not clear and precise. Rules to remedy this defect would be even more useful in international than in municipal law, since it was less easy to resort to a judicial procedure to settle doubts and disputes.

Before recourse could be had to international tribunals or even to arbitration, this method would have to be provided by treaty or the two parties would have to agree.

He therefore continued to think that the subject was such as to allow of the regulation by an international convention of at least certain problems, and that it ought to be submitted to Governments, either by means of a draft convention or a questionnaire.

Professor Schücking said that Mr. Wickersham's very interesting report proved the existence of considerable doubts as to the application and interpretation of the clause. As the report pointed out, it was quite possible that, with improved technique in the conclusion of treaties containing this clause, these doubts would disappear. He had been very interested to learn that the South American countries and the United States had adopted a policy in favour of the unconditional clause. If Mr. Wickersham, with his great authority, thought that the modern practice in this matter was likely to become general, Professor Schücking considered that the Committee might abandon any attempt to codify rules of application and interpretation. He was accordingly not in favour of sending out a questionnaire to the Governments.

Mr. Wickersham, in reply to Dr. de Magalhães, reminded him that the turn of events after the war seemed to show that the previous policy of the unconditional treaty had been revived in Europe and that the same policy had now been adopted in America. Recently concluded treaties seemed to indicate very clearly the real intentions of the parties. It was

true that questions of interpretation were bound to arise, but he thought that the rules of interpretation applicable to all inter-State treaties were equally applicable to the most-favoured-nation clause. It would be better not to attempt to tie down the Governments to any particular rule of interpretation but to let them work out their policies on the lines now adopted. In the same connection, he might draw attention to an instance of the most-favoured-nation clause in regard to losses caused by revolution and civil war.

Dr. Rundstein had referred to the Treaty of Peace between Poland and Russia concluded at Riga in 1921, under Article 20 of which Russia and the Ukraine undertook to grant to Poland and Polish nationals, in accordance with the most-favoured-nation principle, *automatically and without any special convention*, all rights, privileges and facilities granted to a third State and its nationals . . . in respect of the restitution of property and the payment of compensation for losses caused by the revolution and civil war in Russia and the Ukraine. Here was a clear example of a unilateral, unrestricted and unconditional most-favoured-nation clause. These two Powers had expressed their intentions in unmistakable terms, and the same would be found to be the case with regard to the treaties referred to in his report. As regards the question of the application of the clause to Colonies and Dominions, Mr. Wickersham pointed out that the inclusion or exclusion of the Colonies and Dominions was invariably recorded in express terms, so that difficulties of interpretation in this respect were not likely to arise. The modern tendency to which he had already drawn attention seemed to remove the necessity for interpretative agreements.

The Chairman reminded the Committee that, in the field of private law, it had often been found useful to determine clearly the meaning of certain contractual clauses relating to usage. It would similarly be an advantage in public and international law to fix the meaning of the more customary clauses. There was ground for enquiring, for instance, what was the most-favoured nation when treaties contained provisions some of which were more favourable to one country and others to another, in regard to inheritance, for example. In such a case, must the question of inheritance be considered as forming an indivisible unit ?

The Chairman, however, was inclined to think that it would be impossible to come to any satisfactory or complete conclusion on this question. For this reason, he would not oppose the conclusions of Mr. Wickersham's report.

Mr. Wickersham submitted the following proposal :

> " The Committee does not consider the question of determining and interpreting the effects of the most-favoured-nation clause to be suitable for codification, but decides to communicate the report on the subject with other reports to the Governments by way of explanation of the foregoing decision. "

Dr. de Magalhães maintained his previous proposal, namely, that the question should be referred to the Governments, either with a draft convention or with a questionnaire, including the points which it might be useful and desirable to codify.

The Chairman requested the Committee to vote on Mr. Wickersham's motion.

The motion was adopted by eight votes to one (Dr. de Magalhães).

Professor Schücking suggested that Dr. de Magalhães should be requested to formulate his observations in writing and that they should be attached to the report.

M. Fromageot enquired whether the Committee proposed to communicate to the Governments reports on all subjects which it decided were not suitable for codification. He thought that it would suffice if, in its report to the Council, it stated that it had examined such-and-such questions but had come to the conclusion that they were not ripe for codification.

Mr. Wickersham stated that in this matter he merely wished to follow the decisions taken previously by the Committee, for example, in the case of the report on extradition.

123. Piracy : Addition to the Report by M. Matsuda.

M. Matsuda said that, in his verbal report, he had omitted to include Salvador among the States which had replied in the affirmative to the questionnaire. Dr. de Magalhães had drawn his attention to the fact that Salvador had given a favourable answer. Accordingly, in the list of replies which would shortly be distributed to the Committee, Salvador would be found to be included among the countries which had replied in the affirmative.

ELEVENTH MEETING

Held on Tuesday, March 29th, 1927, at 10 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Guerrero, Dr. Mastny, Dr. Suarez, M. De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

124. Possibility of Establishing by way of a Convention International Rules concerning the Competence of the Courts in regard to Foreign States : Report by M. Matsuda.

M. MATSUDA read his report (Questionnaire No. 11 : see document C.204.M.78.1927.V) and dwelt particularly on the conclusion. He reminded the Committee that M. De Visscher had not yet submitted his observations on the report. M. Matsuda had arrived at the conclusion that, notwithstanding the divergences of doctrine existing in the different countries, the codification of this question was possible and desirable.

Professor DIENA, Vice-Chairman, read his observations appended as an annex to M. Matsuda's report. He was in full agreement with the latter.

Dr. LODER also shared M. Matsuda's view on all points, with the exception of the last of his proposed solutions. After the war, many States had found themselves in the position of shipowners, although they did not generally possess the necessary qualifications for the management of a commercial fleet. They had sometimes been the cause of great losses. Now, the State, like the bat in the story, was sometimes in the position of a private company and at other times in the position of a Government with a Government's guarantee as to exemption from jurisdiction. This situation was intolerable. The International Maritime Committee was at present dealing with the question and the treaty mentioned by Professor Diena had been drafted at Brussels. He fully agreed with Professor Diena and thought that the principle which had been accepted as regards maritime matters might be extended to all operations carried on by the State as a trader.

Dr. DE MAGALHÃES, who also shared Professor Diena's opinion, pointed out that the question of Government-owned ships engaged in commerce had already formed the subject of a study by the Committee and that the report which he had submitted had been sent to the Governments and to the Brussels Diplomatic Conference held in 1925, on which occasion a Convention had been drawn up which had already been signed by some States. He read the conclusion of the report and explained the general idea of the Convention. He thought that it would be possible also to formulate a general international regulation covering the cases of States carrying on commercial operations and making exceptions for those cases in which States acted in virtue of their sovereign powers.

M. MATSUDA, in reply to Dr. Loder, with whom he was otherwise in full agreement, read the last paragraph of Section V of his report, beginning with the words " But if we adopt ". As regards sea transport, there were in existence certain regulations laid down in international conventions, since the State carried on a business on exactly the same footing as a private company, while the competence of the Courts in this respect would be defined at no distant date in various conventions which were at present under consideration. There was a distinct tendency for the State explicitly to waive its immunity and to submit to the jurisdiction of another country.

M. FROMAGEOT, with reference to Professor Diena's allusion to Italian jurisprudence, enquired whether Italian jurisprudence admitted that the State was subject to measures of enforcement. For instance, could a private person under a judgment given in his favour seize the property of the State—for example, a ship owned by the State or a sum of money lying to its credit in a bank ? Sea-trading operations had a special character which was not common to land-trading operations. Supposing an offence or breach of contract were committed with regard to a ship (boarding, engagement of a pilot, provision of supplies, etc.), there was no difficulty in understanding the objects of the Brussels Congress. There was a limitation of the responsibility of the State as a shipowner in respect of a vessel's operations. The term " commercial operations ", however, was far wider and far vaguer. The regulations adopted in maritime law could not be extended to land-trading operations. Further, there was no clearly defined object upon which measures of enforcement could be carried out, as in the case of a ship. The enforcing authority would be confronted with property which was alien to the commercial operation that had occasioned the judgment. This constituted an enormous difference between sea trading and land trading.

Professor DIENA, Vice-Chairman, thought it difficult to be quite affirmative. Certain measures of enforcement were possible as against a foreign State in its capacity as a trader. He might cite as an example the treaty between Germany and the Soviet Republic, from which he read an extract. The agreement between Italy and Russia, while less positive, nevertheless contained a passage, which Professor Diena read out, recognising the possibility of the seizure

of property belonging to the Soviet Republic but prohibiting judicial operations of a preventive nature, that was to say, seizures for purposes of conservation. The Italian Cour de cassation, having been requested to give a decision on the fact, had stated that only seizure for purposes of conservation could not be recognised, but that any other measure of enforcement was admissible.

M. Fromageot called attention to the very special conditions of trade with Russia. These conditions had resulted in the conclusion of the bilateral agreements to which reference had been made. He thought that it would be very difficult to extend these conditions to other States which presented a different guarantee. This fact considerably minimised the general scope of the awards given by the Italian Cour de cassation. During the war, many contracts had been concluded by States acting in a private capacity. A private person, having obtained judgment against one of these trading States, enforced the seizure of a sum of money deposited at a bank in that State's account. An immediate protest by the State so condemned had caused the prompt removal of the seizure.

Professor Diena, Vice-Chairman, replied that if there were as yet relatively little jurisprudence on this subject, the doctrine was held in Italy that goods belonging to a foreign State and not appropriated to a public service were susceptible of seizure.

M. Fromageot enquired how it was to be ascertained whether the object seized was appropriated to a public service or not.

Professor Diena, Vice-Chairman, thought that the Courts would invariably interpret this question as far as possible in a sense favourable to the State. He quoted the case of the Emperor William II, who, as head of the German Government before the war, possessed an earthenware manufactory and, consequently, was subject to foreign commercial laws in respect of his trading operations.

M. Fromageot thought this case somewhat different. If the French State had contracted a debt on account of the Sèvres factory, for instance, would a private person be entitled to seize a sum of money deposited in a bank and belonging to the French State ?

Dr. Rundstein quoted an award by the Paris Court of Appeal of November 10th, 1926, authorising an act of seizure against the Soviet Republic.

M. Fromageot insisted on the difference between commercial relations with the Soviet Republic and similar relations with other States. Such relations were far more individual in character than maritime operations, and he might cite a number of awards by the Aix and Marseilles Courts on the same lines as that of the Paris Court.

Dr. Rundstein instanced a decision of the Warsaw Court in a suit against the United States Shipping Board and subjecting the Shipping Board to the ordinary law. He recognised, however, that English jurisprudence was against this view.

Mr. Wickersham said that in such matters it was the regular practice of the United States Government to create a joint-stock company, the shares of which were held by the Government, but which was on the same footing as any other company in legal matters.

M. Fromageot observed, in addition, that the State represented the aggregate of the national interest. It could not be admitted that the individual interest of a private person should handicap the national life, and for that reason the State's property was exempted from any kind of seizure. There were political means by which an appropriation could be made in the budget of the State or of a commune, for instance, of the sum required for the payment of a debt. It could not further be admitted that on a judicial question one State should take action which would interfere with the life of another State. He could not, for instance, imagine the seizure of a railway on behalf of private interests.

Professor Diena, Vice-Chairman, pointed out that jurisdiction and measures of enforcement were two different matters. He instanced the awards pronounced by the Italian Courts against the Holy See, although the Courts were well aware that they could not seize the property of the Holy See.

Mr. Wickersham pointed out that the conditions imposed on the Soviet Republic in the treaty with Germany mentioned by Professor Diena had no counterpart as regards Germany. The German Government was not subject to Soviet jurisdiction.

Professor Diena, Vice-Chairman, replied that this might be fully explained by the fact that private persons were not free to carry on trade in Russia. The State monopolised all trading operations. There was, on the other hand, no restriction to trading by private persons in Germany. The same argument applied to the treaty between Italy and Russia.

Mr. Wickersham enquired whether German railway trucks sent to Russia could be seized.

Professor Diena, Vice-Chairman, replied that this question was dealt with, in a general manner, under the Berne Railway Convention of 1890.

M. Fromageot reverted to what he had said before. He had not meant to imply that a State would be in no case justiciable to a foreign State but that these cases were quite special.

When a State served upon a private person a notice of proceedings in a foreign Court, or when the defendant counterclaimed against the State, it was a matter of course that the State forfeited its immunity, as, for instance, in the case of the State accepting a bequest. These cases, however, were exceptional and constituted exceptions to the general law. He did not think that these could form the subject of a general settlement.

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that the Sub-Committee was not proposing to put forward the principle that a State carrying on commercial operations was unconditionally justiciable to another State, but merely desired to attain recognition for the view that the State as a trader was in certain cases justiciable to a foreign State.

Dr. LODER supported Professor Diena and said that the State, when disguised as a trader, must be treated as a trader. A judgment that could not be enforced had no practical value.

The CHAIRMAN said that one of the objects of any international settlement was to avoid conflicts between States. If a private person did not possess the right to obtain payment by the ordinary means, he would apply to his Government, which would make a claim on the foreign State through diplomatic channels. This would give rise to an international incident which might perhaps assume a political character and which might have been obviated by a convention.

Professor SCHÜCKING said that, from the admirable report by M. Matsuda and the striking statements made by Professor Diena, he had formed the opinion that it was desirable and possible to establish, by way of an international convention, rules concerning the jurisdiction of Courts as regards foreign States and especially as regards States carrying on commercial operations.

To admit that the Courts had no jurisdiction over foreign States would amount to a very serious lacunæ in the protection accorded by law. A concrete settlement was accordingly required in this sense and would be a great advance. Furthermore, the belief that the Courts had jurisdiction in certain cases over foreign States in matters of private law had always been held by his revered master, Ludwig von Bar.

There still remained the question whether such a solution, however satisfactory in principle, was realisable at the present moment. Obviously there were difficulties, more particularly as regards the limitation of jurisdiction and the enforcement of awards, while acts of sovereignty would naturally lie outside such jurisdiction, and it was difficult to define the acts of sovereignty of other States. Professor Schücking did not consider these difficulties insurmountable. If the States wished to draw up a convention on the matter, that depended, in the last analysis, on their good will. Now, it was a universal moral duty to believe in the good will of States. It would thus be possible to undertake the study of a convention regulating solely the questions which related to the jurisdiction of Courts with regard to States carrying on commercial operations. That would be a beginning and, if it were decided not to recognise the jurisdiction of Courts with regard to foreign States, it would at any rate be possible to make a show of good will by laying down an international regulation which would enable private persons to take proceedings against a State.

Dr. MCNAIR held an opinion half-way between that of M. Matsuda and that of Professor Diena. He thought that there was no really very wide divergence between M. Matsuda's report and Professor Diena's observations upon it. He pointed out that, in the last paragraph of his report, M. Matsuda admitted the possibility of a general settlement of the jurisdiction of Courts over foreign States, but drew attention to the numerous obstacles in the way. He thought, however, like Professor Diena, that something must be done. He thanked Dr. Loder for having drawn attention to the question of maritime transport, which was of particular importance for Great Britain, and reminded the Committee that, since the war, the commercial fleets held by shipowning States had given rise to a large number of suits, in the course of which governmental exemption from jurisdiction had almost invariably been pleaded. He instanced the recent example of a Government-owned ship which had run aground at the mouth of an English river and had been re-floated by local tugs. When compensation was claimed for this operation, the plea was entered of governmental immunity, and one of the judges had remarked that most probably in future a Government-owned ship which ran aground might find herself left in the mud. Dr. McNair thought, like M. Fromageot, that the problem was far simpler as regards maritime questions, because the ship had an individuality, and it was easier to bring it within the scope of foreign jurisdiction. He thought, however, that, if an international conference were to be called to study all the detailed conclusions contained in M. Matsuda's report, it would most probably conclude without having obtained any results.

In this question, the first necessity was to find out where the shoe pinched and, once the difficulty had been ascertained, to place it as a separate subject before an international conference. In Dr. McNair's view, the difficulty arose mainly when the State acted as a trader. He thought therefore that the Committee's recommendation should be limited to this difficulty. His proposal was, he said, based on his personal opinion, and not on that of his Government, regarding which he had no knowledge.

Dr. McNair submitted the following proposal :

> " That the Committee submit to the Council its opinion that, though difficult, it would be worth while making the attempt, by means of an international conference, to arrive at a general convention under which States would become subject to the jurisdiction of foreign States as regards their commercial or industrial enterprise and their *navires de commerce.* "

The CHAIRMAN pointed out that at the present meeting the Committee was considering the question of sending out questionnaires to the Governments and not that of making recommendations to the Council. Dr. McNair's proposal would therefore require amendment.

Professor DIENA, Vice-Chairman, thought Dr. McNair's proposal somewhat cautious. It was confined to stating as desirable a question which had already been dealt with by the Brussels Convention of April 10th, 1926.

Dr. DE MAGALHÃES thought also that the present question did not concern Government-owned ships engaged in commercial operations, because this subject had been excluded by the Committee itself in the very text of this Question 7, Competence of the Courts in regard to States engaged in Commercial Operations, and because it had already been settled by the Brussels Convention. He thought that there was good ground for the observations made by M. Fromageot, but that, as regards the measures of enforcement, it would be possible to arrive at a solution similar to that which had been adopted in the aforesaid Convention, in which it was laid down that only Government-owned ships and their cargoes destined for commercial purposes could be subject to such measures. It was a good thing to make a distinction between judicial procedure with a view to obtaining the declaration of a right and measures of enforcement, but it was also desirable to contemplate the execution of a judgment not only by the Court which had delivered it but also by the State condemned and by a third State.

It could not be denied that the conclusion of an agreement on this subject might be difficult, but the difficulties were not serious.

M. FROMAGEOT wished to say that he did not oppose in any way the proposal made by the Rapporteur, M. Matsuda. He merely wished to ask the Committee to act with caution.

M. MATSUDA agreed that great caution was required. He had not said in his report that the State should not be subject to foreign Courts. On the contrary, certain exceptions existed which might provide material for a settlement, but such a settlement would certainly be limited and should define the different commercial transactions for which the State as a trader would be committed to the jurisdiction of foreign Courts. In his opinion, the basic principle was that foreign Courts had no jurisdiction, but this principle admitted of certain exceptions.

The CHAIRMAN said that there was nothing to prevent the Committee from expressing the opinion that the solution of this question by way of an international agreement was desirable and realisable, but the Committee was obliged by its terms of reference to ask for the opinion of the Governments before going further in the matter. The Committee would be acting cautiously if it adopted Dr. McNair's proposal limiting the question to the action performed by the State in the exercise of a commercial or industrial activity.

M. FROMAGEOT enquired whether it was worth the trouble of drawing up an international convention merely to cover exceptions.

Professor DIENA, Vice-Chairman, observed that the question was a very important one. He thought that it would be extremely advantageous if it could be regulated.

The CHAIRMAN suggested that the Committee should adopt Dr. McNair's proposal to the effect that the Committee, considering that codification was desirable and possible, was consulting the Governments on the subject.

M. FROMAGEOT asked Dr. McNair if he could define the term " commerce ".

Dr. MCNAIR fully appreciated the difficulty of defining commercial and industrial operations. This, however, was not a fatal objection. The difficulty of definition existed in every attempt to draft a treaty.

M. FROMAGEOT pointed out that the submission of the State to foreign jurisdiction would nevertheless depend upon the definition of the term " commerce ". The State purchased in certain foreign countries material of an entirely non-military character, for instance, for the transport administration, but it also purchased war material. It might, for example, import from Sweden ore for steel-foundries which manufactured war material. Were such transactions conducted by representatives of the State commercial operations within the meaning of Dr. McNair's definition ?

Dr. MCNAIR, rather than attempt a definition, preferred to give an illustration. Supposing that a European State with a State railway system chartered a merchant-ship for the purpose of obtaining coal and rails from England. This appeared to be an ordinary commercial operation. Leaving on one side the question of the ship so chartered, since that was governed by the Brussels Convention (though he believed he was right in saying that that Convention had not yet been ratified), he thought that, if a country carried on the business of a railway proprietor, the purchase of coals or rails in a foreign country constituted a commercial transaction. The same would apply to the purchase of tobacco for a State tobacco-factory. Supposing, however, that a foreign State were to purchase a torpedo-boat in England, that would not be a trading operation but a transaction entered into by the foreign State in its governmental capacity. He concluded that a definition, though difficult, should not prove impossible.

M. FROMAGEOT pointed out that the purchase of a torpedo-boat would not give rise to controversy, but what was to be said concerning the purchase of ore for manufacturing war

materials ? With regard to the purchase of railway trucks or tobacco, Dr. McNair was perfectly correct. But what would be the test for distinguishing between the purchase of supplies for State manufactures, *e.g.*, for the tobacco-factory, and the purchase of supplies for a powder-factory, for instance, which was directly a matter of national defence ? It would be particularly difficult to lay down this test.

Dr. DE MAGALHÃES said that, though M. Fromageot had not asked him the question, he would venture to reply that the cases to which M. Fromageot had just referred could easily be settled. The acts mentioned would be considered or not as commercial in accordance with the law indicated by the Convention or the law of the State engaged in the commerce or the law of the State to which the Court dealing with the case belonged (*lex fori*).

Dr. RUNDSTEIN held the same view and suggested that the definition of the commercial act adopted in the case of private persons should be extended to the State.

Professor SCHÜCKING read a paragraph from page 4 of the 1891 report of the Institute of International Law, which, in his opinion, appeared to supply the requisite definition.

M. FROMAGEOT thought that the term " commercial establishment " was a good test. In this case the State bought in order to sell again—for instance, in the case of a State tobacco-factory. On the other hand, the term " industrial establishment " was not relevant, since powder-factories were very distinctly industrial establishments but not commercial establishments. In view of the very small number of cases for which an international convention was possible, he did not think that it was worth the trouble of drawing one up.

The CHAIRMAN requested the Committee to vote on Dr. McNair's proposal, as modified in accordance with his own suggestions.

The proposal was adopted by eight votes to one, and was referred to the Sub-Committee on Procedure for final drafting.

125. (a) **Possibility of Formulating by way of a Convention International Rules concerning the Nationality of Commercial Corporations** : (b) **Possibility of Establishing by way of a Convention International Rules concerning the Recognition of the Legal Personality of Foreign Commercial Corporations : Reports by Dr. Rundstein.**

Dr. RUNDSTEIN read his reports (see documents C.206.M.80.1927.V, and C.207.M.81. 1927.V).

Dr. LODER observed that these questions had been placed on the agenda of the Hague Conference which was to meet on January 5th next. The Netherlands Government had already circulated to the Governments a questionnaire to which it was awaiting their replies. He proposed that Dr. Rundstein's reports should be forwarded to The Hague, as they contained much extremely valuable information. These questions were, in Dr. Loder's view, questions of private international law and, accordingly, fell more particularly within the jurisdiction of the Hague Conference.

The CHAIRMAN replied that, unless he was mistaken, the two questions had only been placed officially on the agenda of the Hague Conference after they had been referred by the Committee to the Sub-Committee ; it appeared accordingly that the Committee of Experts had the right of priority and that it would be well for it to continue its work. If it finally decided to recommend to the Council the summoning of an international conference, the Council could, if it thought fit, let the question drop and leave it to the initiative of the Netherlands Government.

Dr. LODER observed that the question already formed one of the subjects of the Hague Conference convened for January 5th, and that he had merely asked that Dr. Rundstein's report might be communicated to the Netherlands Government because he thought that it would be of great use to the other Governments.

The CHAIRMAN asked whether Dr. Loder had made the preliminary suggestion that the Committee should abandon the examination of the reports under discussion, as well as all subsequent steps with regard to this question.

Dr. LODER said that he had merely proposed that the reports should be sent to the Netherlands Government.

The CHAIRMAN replied that in that case the Committee would first have to examine the reports and decide whether a solution by international means was desirable and possible.

Mr. WICKERSHAM thought that Dr. Loder's observations required more careful consideration. The Committee had now before it reports on questions which at its last session it had decided to submit for study. Those reports had not yet been communicated either to the Council or to the Governments. It now appeared that the same questions were under consideration by the Netherlands Government in connection with its forthcoming Conference on Private International Law. He thought that to send out the same subjects for examination by the Governments would involve not only a duplication of work but a lack of courtesy towards the Netherlands Government. He would accordingly suggest that the reports should be transmitted to the Council with a note to the effect that, after this subject had been considered by the Committee and the reports prepared, it had been learned that the matter was under consideration by the Netherlands Government, which had already sent out a questionnaire, and that accordingly the Committee had thought it better not to refer the same subject to the Governments, but would request the Council to take such action as it thought best.

Dr. McNair supported Mr. Wickersham's view. The point raised by Dr. Loder seemed to be a question of policy which should be settled by the Council rather than by the Committee.

Dr. de Magalhães thought, however, that the Committee itself could propose to the Council that Dr. Rundstein's reports should be sent to the Netherlands Covernment so that they might be considered by the Conference which would deal with the Convention on this subject.

M. Fromageot suggested that the Committee should follow the same procedure as that adopted previously in similar cases and should wait until the Sub-Committee on Procedure had submitted a report.

The Chairman said that the Committee should at least follow last year's precedent and make a report on the same lines as those adopted with regard to the question of State-owned ships. He explained that, in the previous year, the Committee had sent the Council a special report on the question of State-owned ships, though that question had then been monopolised by Belgium. He thought that a similar report should be made on the subject of the two questions which The Hague had only taken up when they were already under examination by the Committee.

The proposal of the Chairman was adopted.

TWELFTH MEETING

Held on Wednesday, March 30th, 1927, at 10 a.m.

Chairman : M. Hammarskjöld.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of M. Fromageot, Dr. Guerrero, Dr. Mastny, Dr. Suarez, M. De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

126. Possibility of Formulating by way of a Convention International Rules concerning the Nationality of Commercial Corporations : Draft Rules submitted by Dr. Rundstein.

The Committee examined the draft convention article by article (document C.207.M.81. 1927.V).

Article 1.

Dr. de Magalhães pointed out that Articles 1, 2, 3 and 5 of the draft rules contained in Dr. Rundstein's report formed a whole and should accordingly be examined together. The fundamental principle established by the report was that the nationality of commercial corporations was to be tested by the law of the country in which they were formed and by the establishment of their actual seat *(siège social)*. This criterion accordingly represented a combination of two ideas. There were, however, cases where the country in which a corporation was formed was not the same as the country in which its actual seat was situated. In this connection, Dr. Rundstein had cited in his report the provisions contained in German law. Under Portuguese law, a company which was constituted in a foreign country but had its actual seat in Portugal was endowed with Portuguese nationality and this hypothesis had been upheld by several writers, for example, Pillet and Cuq. Accordingly, while he agreed in general with Article 1, he thought that it should include an explicit statement to the effect that the actual seat of a company could not be situated elsewhere than in the country in which the company was constituted.

Dr. Rundstein pointed out that this matter was very clearly defined in paragraph 4, Article 230, of the Italian Commercial Code mentioned of page 7 of his report.

Dr. de Magalhães laid stress on the formula adopted by the International Congress of Joint-Stock Companies held at Paris in 1889. According to this formula—" the actual seat of a company can only be situated in the country in which it has been established "—the nationality of a joint-stock company should be determined by the law of the place in which it had established its actual seat. He thought that this idea should be brought out in the draft.

Dr. Rundstein was prepared to amend Article 1 as follows in order to make allowance for the point raised by Dr. de Magalhães : Substitute for ". . . and by the establishment of the actual seat of the company in the territory of the State in which the company was formed " the phrase ". . . and by the actual seat of the company, which can only be established in the territory of the State in which the company was formed ".

Dr. de Magalhães thought that it would be preferable to adopt a simpler form for the whole article. He accordingly submitted the following revised draft : " The nationality of a commercial corporation is that of the State in which it is constituted and in which its actual seat must be established ".

Professor Diena, Vice-Chairman, was unable to support the basic idea on which Dr. Rundstein's draft was founded. He stated that Italian legislation on the subject was at present being reconsidered and that certain amendments would shortly be introduced. According to the system proposed by Dr. Rundstein, the country in which a corporation was constituted played a predominant part. Supposing, however, that someone in Switzerland proposed to form a company with its actual seat in New York. If he called a meeting of the other prospective shareholders at Geneva and constituted the company there, what would be the nationality of that company ?

Dr. Rundstein, in reply, said that, from the passage contained in the second paragraph on page 8 of his report and beginning : " In the first place it must be observed . . . ", it followed that, even if the company referred to by Professor Diena were constituted at Geneva, it would fall under American law.

Professor Diena, Vice-Chairman, enquired what would be the nationality of a company incorporated in America and carrying on business in Chile.

Dr. Rundstein pointed out that such a company would be American in nationality, as the criterion of the place of business operations was not acceptable.

Mr. Wickersham stated that American law made the following distinction : Whilst the nationality of a company depended on the place in which it was organised, it had formerly been held that companies could not migrate from one State to another. Under the present system, however, a company was entitled to migrate to another State and carry on business there, but, if it did so, it must comply with the law of the latter State in exactly the same manner as any other company organised in that State. It followed that the theory of the " actual seat " did not hold good in America.

Dr. Rundstein thought that his proposal was in accordance with American law and referred to the statement contained on page 10 of his report, beginning : " Similarly, the draft of the Uniform Corporation Law . . . " and ending : " State Laws concerning Foreign Corporations 1915 ".

With regard to the revised text for Article 1 proposed by Dr. de Magalhães, Dr. Rundstein pointed out that it was essential to have as a criterion the law under which the company was constituted and not the place in which it was constituted.

Mr. Wickersham agreed that that was the case assuming that the basis of Dr. Rundstein's draft were adopted. Supposing, for instance, that the articles of association of a company to be incorporated in America were drawn up in a Swiss hotel, that fact would not make the company a Swiss company since the articles would have to be filed in New York and published there. Accordingly, the criterion was not the place in which the company was constituted.

Dr. McNair pointed out that Article 1 appeared to be fundamental to the whole draft. All the remaining articles depended on it. It was accordingly essential to be quite clear as to the meaning of Article 1.

The position with regard to English law was as follows : Before the war English law laid down that the national status of a company was fixed by the law of the country of incorporation. During the war, however, that attitude had been abandoned, with the object of ascertaining what was the real instead of the theoretical character of the company. In this connection, he might draw attention to the famous Daimler case, in which the English Courts had adopted the test of the situation of the administrative centre, that is to say, the country in which the shares were held and in which the operations of the company were controlled. The present position with regard to English law was somewhat difficult to define, because it was not yet clear how far this war-time theory would hold good in peace as well. There was, however, no question that in war what he might call the Daimler doctrine would prevail.

According to the interpretation which Dr. McNair placed upon Article 1, that article would not apply to a company unless two factors coincided, namely, the place of incorporation and the place of the actual seat. If, for instance, an English company were founded and registered in London in accordance with English law for the purpose of carrying on an hotel business in Switzerland, what would be the nationality of that company ?

Dr. Rundstein repeated that the place of a company's operations was of no importance from the point of view of nationality. Accordingly, in the case cited by Dr. McNair, the company would be English in nationality. He further pointed out that his draft was intended to apply only in time of peace.

Dr. de Magalhães enquired whether, under English law, the place of registration coincided with the place of constitution.

Dr. McNair stated that that was so. To revert to the Daimler case, the Continental Tyre Company was a company registered in London under English law. All the directors and

(with one exception) the shareholders were German and the company's operations were conducted from Hamburg. Article 1, as at present drafted, did not appear to cover the case of that company, and hence there would be an enormous number of corporations to which the draft would not apply.

Professor DIENA, Vice-Chairman, enquired what was meant by registration under Anglo-American law and what were the conditions of registration.

Mr. WICKERSHAM gave the following illustration : Professor Diena, Dr. McNair and himself could form a company in New York to run an hotel business in Switzerland. The actual seat of that company would, however, remain in the place in which it was registered, namely, New York.

Dr. MCNAIR said that the only requirements of English law as to local situation were that a company should have in England an office, however exiguous, with a brass plate on the door stating that these were the registered offices of that company. Everything else to do with the company—directors, shareholders, assets, operations, etc.—might be situated abroad.

Mr. WICKERSHAM said that the American law made this distinction : that one director must be domiciled in the State of registration.

Dr. RUNDSTEIN drew Dr. McNair's attention to the statement made on page 3 of his report with regard to the Daimler case. The same doctrine appeared to be accepted by the Mixed Arbitral Tribunals.

Dr. MCNAIR pointed out that the judgments of the Mixed Arbitral Tribunals applied only to very special cases, and were entirely dependent on the terms of the Treaties of Peace. They could not be regarded as a guide to the doctrines of English law.

Dr. RUNDSTEIN thought the judgments of the Mixed Arbitral Tribunals nevertheless very characteristic. Dr. McNair was correct in stating that, according to the doctrine upon which the report was based, the coincidence of the two factors of *constitution* and *actual seat* was essential. He thought that his draft article represented the formula which would best meet the case.

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that the draft could not be accepted in America in view of the terms of the American law which laid down that the company was considered as having been constituted in the place in which it was registered.

Sir Muhammad RAFIQUE put the following case to Dr. Rundstein. Two brothers living in England had formed a banking company. So far as he knew, they had not even established themselves in premises in England. They subsequently went to India and bought up two banks. With the object of avoiding income tax in Great Britain, they transferred their entire property to India and finally went bankrupt. The company was registered in England. Where under Article 1 was the actual seat of that company ?

Dr. RUNDSTEIN said that the actual seat of a company was the place in which it had its principle administrative centre.

Professor DIENA, Vice-Chairman, wished to state a third hypothesis. A company is formed in New York, with its administrative centre in Paris, for the purpose of running an hotel business in Switzerland. The entire control of that company would be situated in Paris. Professor Diena thought that such a company would be French by nationality.

Mr. WICKERSHAM said that, according to American law, the company would remain an American company as it was incorporated under American law.

Sir Muhammad RAFIQUE agreed. In case of disputes between members of the company, they would only be able to sue in the State of New York.

Mr. WICKERSHAM said that that was the case and that all general meetings of shareholders would also have to be held in New York.

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that if, under French law, the company were considered of French nationality, this case would give rise to a conflict of laws.

Mr. WICKERSHAM pointed out that Anglo-American law did not possess the same idea of the actual seat as Continental law.

Dr. RUNDSTEIN, in reply to the case put by Sir Muhammad Rafique, drew attention to the statement made on page 9 of his report, paragraph 2, beginning : " Thus, English law, while recognising the principle of the seat. . . ". Obviously, there were many cases in which the decision as to nationality was very complicated, and he might cite in this instance the curious history of the house of Drecoll. It followed that, in the article of a draft convention, it would only be possible to state the hypothetical case.

Sir Muhammad RAFIQUE pointed out that there were three possible tests. There was, first, the place of business ; second, the place of administration ; and, third, the place of incorporation.

Mr. WICKERSHAM stated that, under American law, no such ambiguities could arise as those quoted from " Dicey and Keith " (page 10 of the report). In America, the nationality of a company depended entirely upon the place of incorporation, that was to say, the place where its articles of association were registered.

The CHAIRMAN pointed out that a distinction must be made between, on the one hand, the conditions of legal existence which depended in principle on the law of the country of constitution and, on the other hand, the conditions governing the operations to be carried on in any country, which conditions depended on the law of that country. In drawing up the provisions for the draft convention, it was unnecessary to give any great consideration to war-time necessities. As had been seen, these necessities might conduce to treating neutral or national firms, which were supposed to be working in the interests of the enemy, as enemy firms.

Mr. WICKERSHAM pointed out that the question still remained whether the actual seat was the essential criterion of nationality. That was certainly not the case under American law, and accordingly the draft would require modification if it was to be acceptable to American States as well as to European States.

With regard to the quotation from the draft of the Uniform Corporation Law on page 10 of the report (Document C.207.M.81.1927.V) (" the principal business office to be within the State of incorporation "), Mr. Wickersham pointed out that, under American law, the principal business office must be established in the State of incorporation. The principal business office was accordingly only a convenient way of referring to the place in which the company was incorporated. The object of the provision was to ensure that there should be in the State in which the company was incorporated someone on whom judicial papers could be served.

Dr. RUNDSTEIN, in reply, drew attention to the last paragraph on page 8 of his report.

Mr. WICKERSHAM replied that every American State had the right to prohibit a company incorporated in another State from carrying on business within its territory unless it complied with the law of the former State. This placed it in a position similar to that of a company incorporated in that State so far as the business discharged in that State was concerned. It was not difficult to conceive of the same doctrine being extended to other countries. This, however, involved a question of the exercise of sovereign powers and was not a matter of general jurisprudence.

The CHAIRMAN requested the Committee to vote on the amended text for Article 1 proposed by Dr. de Magalhães.

The amendment proposed by Dr. de Magalhães was rejected by five votes to two, with three abstentions.

The CHAIRMAN requested the Committee to vote on Dr. Rundstein's revised text of Article 1, as follows :

> " The States Parties to the Convention agree that the nationality of a commercial company shall be determined by the law of the Contracting Party under whose law it was formed and by the actual seat of the company, which can only be established in the territory of the State in which the company was formed. "

Dr. MCNAIR pointed out that the effect of the draft article as it stood would be that a very large number of companies which had their actual seat in one country and carried on business operations in another would be excluded from the convention. He would accordingly vote against the article.

Mr. WICKERSHAM would also vote against the adoption of the article because it retained the criterion of the actual seat, which was not applicable in America.

The Committee approved the text of Article 1, as revised by Dr. Rundstein, by six votes to three (Dr. McNair, Sir Muhammad Rafique and Mr. Wickersham), with one abstention (Professor Diena).

Article 2.

The Committee approved Article 2 unanimously, with four abstentions (Dr. McNair, Sir Muhammad Rafique, Mr. Wickersham and Professor Diena).

Mr. WICKERSHAM stated that he abstained from voting because Article 2 was conditional upon Article 1, which he had been unable to accept for the reasons stated.

Article 3.

Dr. RUNDSTEIN stated that Professor Schücking considered that the original draft of Article 3 went too far. He accordingly wished to propose the following amendment to the first sentence of the third paragraph, which would henceforth read as follows :

" Withdrawal of its nationality on the ground of a fictitious and artificial seat shall be recognised by each Contracting State in so far as, in the relations between the Contracting States, the judgments pronounced are recognised and enforced reciprocally. "

Dr. DE MAGALHÃES, while in agreement with the doctrine underlying the draft article, pointed out that the liberty accorded to States for the determination of the actual seat was so great that the idea of " control" mentioned in the report was implied thereby. He proposed the following amendment to the first paragraph : for the words " shall be determined by the municipal law under which the company was formed " read " shall be determined by the municipal law under which the company was formed and by which its seat is governed ".

With regard to the third paragraph concerning the withdrawal of nationality, Dr. de Magalhães would ask for the omission of the words " and administrative authorities ", since only the Courts were competent for the withdrawal of nationality. It was in accordance, then, with this doctrine that the words " contracting parties " in the second paragraph and " by one of the Contracting States " in the third paragraph would be interpreted.

Dr. RUNDSTEIN replied that, under German law, an administrative authority was competent to withdraw nationality. With regard to the question of the fictitious seat, French law held that a company which was constituted in London and had its fictitious seat there, but which had its business headquarters in Paris, came under French law, and hence could only be dissolved in Paris.

Dr. DE MAGALHÃES pointed out that, if a Court decided that the seat of a company was only fictitious, the nationality of that company would also be fictitious. How, then, was its nationality to be decided ? Did the withdrawal of the nationality of a company imply its dissolution ? He thought that, as regards the juridical results of such a withdrawal, the final provision of the third paragraph was inadequate and might give rise to very serious complications and difficulties.

Dr. RUNDSTEIN reminded Dr. de Magalhães that the question of fictitious head offices had been submitted to the Governments by the Netherlands Government in connection with the forthcoming Conference on International Private Law.

Professor DIENA, Vice-Chairman, said that, in Italy, a company which was irregularly founded would still remain subject to Italian law.

Mr. WICKERSHAM said that, so far as he understood Article 3, it was at variance with United States law. According to that law, every corporation must have a juridical office in the State of incorporation. Even though there might be some companies which omitted to comply with the laws, these cases were quite unimportant. The article in question had no prospect of acceptance in America if it were proposed as part of a general body of legislation for the entire commercial community of the world. He believed that the same could be said of England and the Dominions.

Dr. RUNDSTEIN having stated that he would accept the amendment proposed by Dr. de Magalhães in the first paragraph of Article 3, the CHAIRMAN requested the Committee to vote on the amendment.

The Committee adopted the amendment to paragraph 1 proposed by Dr. de Magalhães with four abstentions.

Dr. DE MAGALHÃES proposed that the third paragraph of Article 3 should be amended to read as follows : " Withdrawal of its nationality by *the competent Courts* of one of the Contracting Parties . . .", the words " and administrative authorities " in the penultimate line to be omitted. In explaining the reasons for this amendment, Dr. de Magalhães stated that he was in favour of the new wording of the first part of this third paragraph which had just been submitted by the Sub-Committee.

Dr. RUNDSTEIN having stated that he was unable to accept this amendment, the CHAIRMAN requested the Committee to vote on it.

The Committee decided to reject the amendment proposed by Dr. de Magalhães.

The CHAIRMAN requested the Committee to vote on the amended text of paragraph 3 submitted by Dr. Rundstein on behalf of the Sub-Committee.

Dr. MCNAIR stated that the English Court of Appeal had decided that a Russian company which had been dissolved by Russian law still existed for certain purposes under English law.

The Committee decided to approve Article 3 with the amendments proposed by Dr. de Magalhães for the first paragraph and by the Sub-Committee for the third paragraph. Mr. Wickersham voted against adoption, and Professor Diena, Dr. McNair and Sir Muhammad Rafique abstained.

Article 4.

Dr. DE MAGALHÃES proposed that Article 4 should read as follows :

> " Branches, agencies and subsidiary and auxiliary establishments, provided that they do not possess autonomous or independent existence, even if they are situated outside the State of origin of the main company, have the same nationality as the later. "

The Committee decided by six votes, with four abstentions, adopted Article 4 as amended in accordance with Dr. de Magalhães' proposal.

Article 5.

Dr. RUNDSTEIN said that the question of changes of nationality was a very complicated one. He thought that the draft article would suffice for present purposes.

Dr. DE MAGALHÃES said that, according to Article 5, there were two conditions under which a company could voluntarily change its nationality : *(a)* by complying with the terms of the law of its formation ; *(b)* by the genuine transfer of its seat, the company acquires a new nationality, at the same time complying with the law which would henceforth govern it. The first condition was absolutely necessary, but the second was such that it did not often make a change of nationality possible, since it might happen that the company making the change did not acquire a new nationality under the terms of the law in question.

He thought that such a restriction could not be accepted, and he therefore submitted the following amendment to Article 5 : for the phrase " if, by a genuine transfer of its seat ", etc., read : " if the companies effect a genuine transfer of their seat and conform to the law which will henceforth govern them ".

Mr. WICKERSHAM stated that, under the law of the United States, no corporation, strictly speaking, could change its nationality. Under certain conditions, a corporation was entitled to transfer all its property to another corporation incorporated in another State ; hence the company would have to go out of business in one State and transfer its entire property, etc., to another company in the other State.

The amendment proposed by Dr. de Magalhães was rejected.

The CHAIRMAN requested the Committee to vote on the original draft article.

The Committee rejected the draft article by four votes to three, with three abstentions.

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that the suppression of Article 5 would not entail the rejection of the entire draft convention.

Article 6.

The Committee adopted Article 6 with four abstentions.

Article 7.

Dr. RUNDSTEIN pointed out that this article was related to the celebrated Calvo clauses. The classic example in this connection was that of the new Mexican law.

Professor DIENA, Vice-Chairman, proposed that Article 7 should be deleted.

Dr. RUNDSTEIN being unable to accept this proposal, the CHAIRMAN requested the Committee to vote on it.

The Committee rejected Professor Diena's motion by three votes to two (Professor Diena, Dr. Loder), with five abstentions.

Article 7 was accordingly adopted.

Article 8.

Professor SCHÜCKING proposed the omission of the second paragraph for the reasons stated in his observations. (Document C. 207. M. 81. 1927.V, pp. 23-24).

Dr. RUNDSTEIN having stated that he could not accept the amendment, the CHAIRMAN requested the Committee to vote on it.

The Committee approved Professor Schücking's amendment by four votes to two with four abstentions.

The CHAIRMAN requested the Committee to vote on the first paragraph of Article 8.

The Committee adopted the first paragraph of Article 8, by five votes to one (Dr. Loder), with four abstentions.

Article 9.

Dr. RUNDSTEIN thought that, in view of the decision of the Committee to suppress the second paragraph of Article 8, it should also suppress Article 9.

Professor SCHÜCKING agreed.

Dr. RUNDSTEIN withdrew Article 9.

Dr. MCNAIR repeated that the whole draft contained certain fundamental difficulties for himself. He suggested, however, that it might have better prospects of acceptance if Dr. Rundstein would agree to the insertion of two new articles as follows :

"*Article* 10.

"It is understood that the Contracting Parties are not obliged to give effect to the present Convention in time of war.

"*Article* 11.

"It is understood that the present Convention does not apply to matters of taxation."

Dr. RUNDSTEIN stated that he could not accept the new Article 10 because there was no need to refer to the event of war in the present draft convention, which related solely to peace-time requirements.

Dr. LODER agreed.

Dr. MCNAIR stated that, as he understood that it was the general custom to omit all mention of the eventuality of war in the conventions drawn up under the auspices of the League, he would withdraw his Article 10. He had proposed Article 11 because he understood that there was another Committee of the League of Nations dealing with the question of taxation.

Dr. RUNDSTEIN said that he was able to accept Dr. McNair's new Article 11.

Dr. DE MAGALHÃES and Professor SCHÜCKING were unable to agree to the new article, and M. MATSUDA stated that he would vote against it as he thought that it would be wiser to leave the question entirely to the Committee on Double Taxation.

The Committee rejected Dr. McNair's Article 11 by three votes to two, with five abstentions.

The CHAIRMAN requested the Committee to vote on the draft convention as a whole and as amended in the course of the discussions.

The Committee approved the draft articles as amended by six votes to one (Mr. Wickersham), with three abstentions (Professor Diena, Dr. McNair and Sir Muhammad Rafique).

Mr. WICKERSHAM stated that he had voted against approval of the draft because there ran through it a conception which was wholly at variance with American and English law on the subject and because he saw no chance of its acceptance in English-speaking countries.

Dr. MCNAIR said that he had abstained from voting because the Convention was founded on certain basic ideas which appeared to conflict with English law.

127. Form to be given to Questionnaires to be sent to Governments and Submission of New Subjects to be considered by Sub-Committees.

The CHAIRMAN wished to draw attention to the following urgent matter. Before undertaking the drafting of the questionnaires to be sent to the Governments, the Committee would have to decide whether the conclusions contained in certain reports should be formulated in greater detail either in the form of positive statements or of questions. He was referring in particular to the two reports of Dr. Guerrero (Consuls and Diplomatic Agents) and the report of M. Matsuda (Competence of Courts with regard to Foreign States). If the Committee failed to take a decision, the questionnaires could only be framed with reference to the conclusions contained in the reports as modified during the discussions.

Mr. WICKERSHAM suggested that the Committee should discuss this matter at the afternoon meeting, but thought that it would be best merely to frame the questionnaires on the basis of the conclusions contained in the reports.

Professor DIENA said that it would obviously be impossible to adopt the same formula for each of these subjects, some of which were more important than others.

The CHAIRMAN pointed out that the Secretariat would need time for the work it was called upon to do. No time would be lost if the afternoon were left free for this work by the Secretariat, and for the other drafting work on which the members of the Committee were now engaged.

He requested members to submit on Thursday, March 31st, any proposals which they might have to make with regard to new subjects to be submitted for study by Sub-Committees. He suggested that a report on the question of new subjects should be presented on Friday, April 1st, by a Sub-Committee, consisting of the Chairman himself, the Vice-Chairman, Mr. Wickersham, Professor Schücking, M. Matsuda and Dr. McNair.

Mr. WICKERSHAM stated that the Chairman's proposal raised a question which he had supposed had been decided without discussion. The presentations of new questions for study implied the continued existence of the Committee. He personally had imagined that the Committee would draw up at the present session and present to the Council a report which would be regarded as final. He was of opinion that the Committee had completed the work entrusted to it in accordance with the Assembly's resolutions. Unless the Council instructed it to take on additional work, he thought that the Committee should round off its work now and come to a conclusion.

The CHAIRMAN said that the question raised by Mr. Wickersham was of such fundamental importance that members would require time to think it over.

Dr. LODER stated that he was in agreement with the views of Mr. Wickersham.

Dr. MCNAIR thought that it was for the Council to decide on a matter of this nature.

Mr. WICKERSHAM hoped that the Committee would take a decision as soon as possible as he would be obliged to leave Geneva on the morning of Saturday, April 2nd.

The CHAIRMAN said that he had hoped that it would be possible for the Committee to conclude the session on Saturday, April 2nd.

THIRTEENTH MEETING

Held on Thursday, March 31st, 1927, at 10 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of M. Fromageot, Dr. Guerrero, Dr. Mastny, Dr. Suarez, M. De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

128. Possibility of Establishing by way of a Convention International Rules concerning the Recognition of the Legal Personality of Foreign Commercial Corporations : Report by Dr. Rundstein.

Dr. RUNDSTEIN read his report (see document C.206.M.80.1927.V.).

Article 1.

Professor DIENA, Vice-Chairman, asked for explanations as to the term *siège social* (seat). A definition of this term was essential because the idea of a *siège social* was not defined in a uniform manner by the various legislations.

Dr. RUNDSTEIN replied that the question had been settled by the Committee in connection with the question of the nationality of commercial corporations. These two questions were to form the subject of a single convention.

Mr. WICKERSHAM pointed out that the idea of the " seat " did not exist in Anglo-Saxon countries. Accordingly, the draft convention submitted by Dr. Rundstein would be restricted to certain countries.

Dr. MCNAIR said that he encountered in connection with this question the same difficulties which had arisen with regard to the preceding question owing to the divergence between Anglo-Saxon law and the law of other countries.

Professor DIENA, Vice-Chairman, explained that the "seat" was the place where the business of a company was centralised. It was desirable that the term should be more clearly defined.

Dr. LODER added that, in the Netherlands, the "seat" was the place in which a commercial company was registered and in which it had its main establishment and administrative centre.

Professor DIENA, Vice-Chairman, suggested that the article should be completed by adding the word "*administrative*" before "seat".

Dr. RUNDSTEIN could not accept the amendment because the administrative seat and the actual had quite distinct meanings. In France, for instance, a company might have its administrative seat in Paris and its actual seat in Lyons.

Professor DIENA, Vice-Chairman, observed that, in Italy, there were certain corporations, like the Credito Italiano, the general assemblies of which were held at Genoa, for example, while the boards met at Milan. As both places of meeting were in Italy, the question was of no great importance in that particular case, but it would be important if the two meetings were held in different countries.

The Committee approved Article 1 by six votes.

Article 2.

Professor DIENA, Vice-Chairman, suggested a drafting amendment.

Article 2 was approved as amended in the following terms :

> "Foreign commercial companies belonging to one of the Contracting States possessing legal personality therein shall also possess such personality in relation to the other Contracting States."

Article 3.

Dr. MCNAIR said that, unless he was mistaken, this article dealt with partnerships, which possessed no legal personality apart from that of the partners. He enquired what were the difficulties caused under present circumstances by the existing laws and why it had been thought necessary to codify the law.

Dr. RUNDSTEIN replied that, if the legal personality of a foreign company were not recognised, that company would be refused the right to act as such. The system in force in French legislation, for instance, required that a company should have obtained a special authorisation, and without such authorisation it was regarded as non-existent. The Belgian system had been similar until quite recently, and the same was the case with the Russian system before the war. A foreign company which was not authorised under a special decree or which did not enjoy the benefits of the most-favoured-nation clause under a commercial treaty was not authorised to appear before the law. The necessity for codification was due to the fact that, in the case of certain countries, no such commercial treaties existed.

Professor DIENA, Vice-Chairman, suggested that in Article 3 the words "foreign societies" should be supplemented by the word "commercial" as had been done in Article 2.

Dr. RUNDSTEIN concurred.

Dr. DE MAGALHÃES enquired what would happen to a company which was considered a commercial company in its own country but a non-commercial company by another contracting State.

Dr. RUNDSTEIN said that, although it was true that Italy did not recognise limited-liability companies, he nevertheless thought that this question was solved by Article 5 of his draft.

Dr. DE MAGALHÃES said that, in that case, the conclusion must be drawn that a commercial company properly constituted in accordance with the law of one of the Contracting States should be considered as a commercial company by all the others.

Professor DIENA, Vice-Chairman, put the case of a company which had the character of a commercial corporation in Italy and the character of a *société civile* in France.

Dr. RUNDSTEIN replied that such a company would have to be admitted in France since French jurisprudence recognised the legal personality of a *société civile*. He thought, moreover, that these questions did not come within the discussion of the report and that Article 1, which the Committee had already adopted, provided the solution of this difficulty.

The Committee approved, by six votes, Article 3, amended as follows :

> "Foreign commercial companies to which the law does not accord legal personality", etc.

5.

Article 4.

Dr. RUNDSTEIN said that the Sub-Committee had altered the draft of this article, and he read out the text proposed by Professor Schücking.

Professor DIENA, Vice-Chairman, thought the article quite useless. If a corporation possessed legal personality, it must *ipso facto* have the rights devolving therefrom.

Dr. RUNDSTEIN pointed out that this article was annexed to all treaties of commerce.

The Committee approved, by seven votes, Article 4, *amended as follows :*

> " Foreign commercial companies thus recognised shall in the territories of the signatory States be entitled to enjoy the rights resulting from such recognition and be parties at law either as plaintiffs or defendants, provided they comply with the laws of the country in question. "

Article 5.

Dr. DE MAGALHÃES enquired whether an insurance company, which could not do business in France unless authorised, in accordance with French law, was entitled to enter into contracts there. In this view, the reply could only be in the negative.

Dr. RUNDSTEIN pointed out that this question was answered in paragraph 2 on page 4 of his report.

Dr. DE MAGALHÃES thanked Dr. Rundstein, but considered that this idea should be clearly expressed, at least in the Minutes, in order to avoid all doubt, since, according to Articles 3 and 4, foreign commercial companies had not only " the capacity to enjoy " but were also " capable of exercising civil rights and of being parties to actions at law ".

Professor DIENA, Vice-Chairman, observed that the power to exercise rights permitted of the appearance as a party at law, even if that party did not possess the power to act. For instance, a minor was always entitled to appear as a party at law through his representative.

Article 5 *was approved.*

The CHAIRMAN requested the Committee to vote on the draft convention as a whole.

Dr. MCNAIR asked leave to make certain observations which he had preferred to submit in a general manner rather than in connection with each article. It was difficult for Mr. Wickersham and himself to take any important part in the discussion because the difficulties to which the report drew attention were unknown to Anglo-Saxon law, which seemed to him to be much more liberal. He read out the following passage from Westlake's *Treatise on Private International Law* (Sweet & Maxwell, London, 1925, page 389) :

> " In fact, however, the right of foreign and colonial corporations to carry on business in England, without any authority to that effect from Parliament or Government, has now passed unquestioned for so long that it may be considered to be established ; and it is a very exceptional instance of liberality. The Companies (Consolidation) Act, 1908, requires foreign companies which establish a place of business in the United Kingdom to file with the Registrar the name and address of a person on whom legal process may be served ; but with this condition they have all the privileges here of juristic personality. "

The foregoing passage demonstrated very clearly the reason why these difficulties were not easily comprehensible to the Anglo-Saxon mind. There were, moreover, many commercial treaties dealing with the question. He thought, accordingly, that, if Great Britain took part in an international conference on this subject and if it accepted the convention drafted by Dr. Rundstein, it would be obliged to acquiesce in conditions which were far less liberal than those obtaining already. At the present moment, the only requirement made of a commercial corporation which was desirous of carrying on business in Great Britain was that it should be constituted in accordance with the law of a foreign country, and there was no question of the place of its actual seat. To his mind, the question was of far greater concern to business men than to diplomats, and, if there were difficulties which obstructed the conclusion of commercial treaties in this sense between certain countries, these difficulties should be solved by the business men themselves. The International Chamber of Commerce, for instance, might frame a draft law which could be incorporated either in each country's internal legislation or in international agreements. The difficulty was not a universal one. Dr. McNair thought that it would be better to leave this subject on one side, as had been the case when dealing with the question of the nationality of commercial corporations, and to leave it to business men to suggest the solution of both problems.

Mr. Wickersham fully agreed with Dr. McNair's observations. American law was identical with English law on this point. Any corporation which possessed legal personality in its own country could go to the United States and carry on business there, subject to the payment, if required, of a licence fee and of certain registration fees. Dr. Rundstein's draft might perhaps signify an advance for the Continent of Europe, but would only concern that part of the world which was not subject to Anglo-Saxon legislation.

The Chairman replied that, obviously, any convention would only constitute a minimum, and that nothing prevented a State from adopting more liberal principles as regarded the treatment of foreign corporations.

Dr. Rundstein said that, seeing that English liberalism with regard to commercial matters was not accepted in Continental law, it was important that a convention should be concluded to eliminate existing difficulties. He instanced the case of a Danish joint-stock company which had desired to bring a suit against Sarah Bernhardt, but was not authorised to appear as a party in a French Court because there was no treaty of commerce in this sense between Denmark and France.

The Committee approved, by six votes, the draft convention submitted by Dr. Rundstein.

129. Settlement by International Conventions of Questions connected with the Conflict of Laws on Domicile : Report by Dr. de Magalhães.

Dr. de Magalhães considered that, although the report had been distributed recently, it need not be read, all the more so as it was very long.

He could not, however, abstain from making certain observations of a general nature, while reserving his right to furnish later the explanations which might prove necessary.

When he had indicated this question for investigation by a Sub-Committee—and it was perhaps for this reason that the Committee had been good enough to ask him to act as Rapporteur—he had had the impression that the subject was one that was susceptible of solution by means of a general international agreement.

When he had begun work, this impression had been confirmed. He had indeed been struck by the opinions of eminent international authorities, such as Weiss and Pillet, and by those of other jurists such as Loiseau, one of the few authors who had written a monograph on domicile from the international point of view, according to which the theory of domicile was common to most legislations. Pillet went even further, for he also said " that it was eminently suited to constitute a rule of law between the nations ".

As Dr. de Magalhães had gone further into the question, his impression had been strengthened more and more. He had been able to verify that, in point of fact, not only the idea of domicile was shared by most legislations but also that, as a corollary, certain rules were to be found in common, or at any rate were to be discovered in several of the legislations. These rules were in accord with the doctrine, and no one had made any objection to them.

Dr. de Magalhães had noted the accuracy of Pillet's opinion according to which uniform international laws could be established as regards the question of domicile ; he had also noted in the course of his work that these rules might be completed by various others which were to be found in certain legislations, or which were brought out by the doctrine or which might be logically inferred from one another. These rules could not give rise to any very serious objections.

In regard to points of secondary importance, Dr. de Magalhães had on occasion selected from among the various possible solutions of a legislative or doctrinal nature those which, in his view, were the best and, in special cases, namely, those regulated by Articles 2, 3 and 5 of the first draft, he had proposed fresh solutions, the justification of which was to be found in the considerations developed in the report.

He had therefore investigated the subject very thoroughly as far as he had been able to do so, and he had drawn up a draft convention, including in it the idea of domicile and the rules to which he had referred.

Dr. de Magalhães felt it his duty also to point out that, with the object of obviating doubts and of filling in omissions, he had gone even further than the majority of internal legislations, and further than the proposals for international codification, which did not contain any very abundant data on this point.

If, however, the Committee confined itself to the idea of domicile and to the rules generally recognised at the moment, even this would be a substantial result.

Dr. de Magalhães said that it would be necessary also to follow the other method which had been specially pointed out to him by the Committee and which he had considered essential if the draft convention were not accepted and if his basic rules were rejected, so as to obviate conflicts of laws.

The other method of investigation, namely, that of reaching, by means of a general international convention, a solution regarding the conflicts of laws in regard to domicile, was shorter but perhaps more difficult. On the one hand, there were fewer elements involved, since doctrine and legal practice were not very rich on this subject, whilst, on the other hand, there were more divergencies, so that obstacles might be encountered.

In conclusion, Dr. de Magalhães had, nevertheless, noted the possibility of arriving at an agreement, because the divergencies, although they concerned the fundamental point, were not so important or so grave as might have been imagined. As far as the doctrine was

concerned, it had been noted that there was already an established trend of opinion in a certain direction. As regards the decisions of jurisprudence—apart from the fact that they were far from numerous—they had up to the moment been somewhat vague in character, and their divergencies were far from profound.

He had therefore succeeded in finding solutions which to his mind merited investigation, and might perhaps be accepted. He would point out that, as far as the solution of the fundas mental point was concerned, he ventured to propose a new line of action which, in his view, wa- quite logical and which would not give rise to serious objections.

Dr. de Magalhães did not fail to appreciate, nor did he conceal, the difficulties which he had found, and which would be encountered in preparing a general convention. He felt it his duty, however, to state that, in his view, these difficulties were not very great, and that the subject was one of those for which this solution was desirable and realisable.

Before reading Article 1 of the first draft, Dr. de Magalhães hastened to state also that he wished to propose an amendment of substance and of form relating to the final part of Article 7 of the first draft. The Committee had agreed to state that no mention should be made of extra-territoriality, and that there were cases where diplomatic immunity from jurisdiction could not be invoked. The final part of Article 7 must therefore be amended in this sense; that was to say, the words " de ceux qui jouissent du privilège de l'exterritorialité est le dernier " must be replaced by " de ceux qui jouissent du privilège de l'immunité de juridiction est, dans les cas où ils pouvaient l'invoquer, le dernier ", etc.

Mr. Wickersham, speaking on his own behalf and in view of his experience as President of the American Law Institute, stated that there was no subject which had caused greater difficulty. The American Law Institute had for months discussed the conflict of laws occasioned by this matter. He thought it impossible for the moment to find a solution for this complicated problem. It would require more thorough examination. It was quite impossible to weigh, without mature reflection, the exact value of each article in a convention intended to regulate so important a topic. He would greatly regret it if such a complicated problem were studied and discussed in the short time available.

Dr. McNair shared Mr. Wickersham's view. The present report had only been received by him the previous evening. Consequently, he had been unable to give it the attention it deserved. He would accordingly find it difficult to take part in a discussion on a topic w ich, to his mind, was one of the most complicated in international law.

Sir Muhammad Rafique agreed with Dr. McNair and Mr. Wickersham. He would be glad to have time to examine the report, which he had only received a few moments before.

Dr. de Magalhães was sorry that he had sent in his report late. He had intended to write it in September, but official business at Lausanne, which could not be postponed, had prevented him from doing so.

At that time, he had passed through Geneva and had been informed by the Secretariat that, as the Committee's work was not up to time, the period during which Governments could send in replies would be prolonged, and that the Committee's session, which was to have been held in January, would be postponed to March. Dr. de Magalhães said that this information had to some extent been the cause for his delay in starting the work. Through other official and professional business he had been prevented from finishing the report before the end of February.

Unfortunately, again, it had not been possible to print the report immediately. A new delay had therefore occurred; the report had only been distributed a few days before and all the members of the Committee had not received it at the same time. He had just learned that two members of the Committee had only received it two days before, and that M. Matsuda had not received it at all.

In these circumstances, he was not in a position to oppose the proposal made by Mr. Wickersham to adjourn the discussion.

He ought, further, to add that he had not yet had time to send the report to the other member of the Sub-Committee, Professor Brierly. The proposed adjournment, too, would make it possible for Professor Brierly to read the report and to submit any observations he desired.

Dr. de Magalhães repeated that, as far as he was concerned, he accepted the proposal for the postponement of the discussion on the report on domicile.

The Chairman deplored the fact that several members of the Committee found it necessary to leave Geneva at an early date. The logical conclusion of the observations which had been presented would be that the topic should be postponed until the next session. This question must be settled first.

Professor Schücking shared Mr. Wickersham's view. He desired time to study the admirable report presented by Dr. de Magalhães. He would also be glad to have the opinion of his fellow Rapporteur, Professor Brierly, who had not yet been consulted.

The proposal for the postponement of this question until the next session was adopted unanimously.

Dr. de Magalhães said that he would personally assume responsibility for sending the report to Professor Brierly, whose observations he would submit to the Committee together with the remarks which they suggested to him personally.

130. Prescription : Adjournment of the Discussion.

The CHAIRMAN suggested that the Committee should again postpone the question of prescription in order to enable the Rapporteur, M. De Visscher, to be present.

The Chairman's proposal was adopted unanimously.

131. Inclusion in the Agenda of the next Session of the two Questions regarding which no Reports had been received.

The CHAIRMAN proposed to place on the agenda of the next session the two questions on which the Committee had not yet received a report.

The Chairman's proposal was adopted.

132. Question of Contracts for the Sale of Goods.

Dr. LODER stated that question No. 10—Contracts for the Sale of Goods—had been placed on the agenda of the forthcoming International Conference at The Hague, together with that of the conflict of laws connected with it. A questionnaire had already been distributed by the Netherlands Government to the various Governments.

Professor SCHÜCKING suggested that the Committee should abandon the topic in favour of the Hague Conference, since no report had yet been submitted.

The CHAIRMAN stated that the Committee had appointed a Sub-Committee to study the question and present a report. When the report had been received, the Committee might follow the procedure adopted for the two reports submitted by Dr. Rundstein. According to Dr. Loder's motion, the instructions issued to the Sub-Committee would have to be cancelled.

Mr. WICKERSHAM was in favour of abandoning the subject in favour of the Hague Conference, because the Rapporteur had been unable to attend either the present or the preceding session.

Dr. DE MAGALHÃES thought that it would be highly advantageous to have the subject examined by different bodies. He thought, however, that the Committee should not encroach on the initiative taken by the Netherlands Government, to which the Committee expressed its deep gratitude for the great advance made in international law thanks to its efforts. He would accordingly support Dr. Loder's motion.

Dr. Loder's motion that the Committee should abandon Question 10 *was adopted by seven votes to one (the Chairman). The Committee therefore agreed to cancel the instructions of the Sub-Committee.*

133. Question of the Inclusion of New Subjects in the Agenda of the Committee and Duration of the Mandate of the Committee.

The following communication addressed to the members of the Committee was read on behalf of the Chairman :

" Yesterday, Mr. Wickersham proposed that, in the interval between the present and the next sessions, the Committee should abstain from referring any new subjects for study to the Sub-Committees. I asked, as was my right, that this proposal should be postponed. It was the first time that I had heard it mentioned, although it seems to have formed the subject of conversation between several members. It appears, however, that the majority of the members support in advance this proposal. In this case, we merely have to draft the resolution in a manner which will obviate false conclusions as far as possible.

" Obviously, the list of subjects susceptible of codification is very far from being exhausted. Obviously, again, there are no restrictions as to time in our terms of reference. What we we might have suggested with a stroke of the pen we can certainly recommend as and when it is possible for us to meet and hold discussions. There can be no appeal to any argument of this kind. On the other hand, it seems natural that, in order not to run the risk of losing the entire fruits of its work, the Committee should wish, before tackling new subjects, to await the results of its first suggestions. It may also be said that the available force for legislative work will be fully occupied by the codification of the subjects already contemplated by the Committee.

" Finally, we all know that there have occurred certain phenomena—let us call them phenomena of competition, for want of a better expression—which raise the question whether and to what extent initiative as regards codification should be reserved to the League of Nations. It is, it seems, rather for the League itself than for the Committee to take a decision on this point. For reasons of this nature, I feel able to acquiesce in the proposal that we should this time refrain from submitting new topics for study. We have still to decide in what way we will state our reasons so as to safeguard ourselves against incorrect conclusions. The most effective manner would perhaps be to record them in the covering letter which will be addressed to the Secretary-General and also to indicate them in my closing speech. "

Professor SCHÜCKING thought that the Committee should not take up any new questions for the moment, but should wait until it was in a position to ascertain the impression produced on the Governments by the work already done. He did not, however, think that the Committee should state that its mission was at an end. The subject was far from being exhausted. The Committee should accordingly say that it was prepared to continue to study the matter.

Mr. WICKERSHAM thought that the Committee's work had reached the stage at which it could be stated that it was concluded. He thought, therefore, that the best thing to do was to put an end with a good grace to the existence of the Committee in a letter to the Council, specifying, however, that, if the Council thought it necessary, the Committee was prepared to continue its work.

The Committee had taken certain decisions upon questions with regard to which the Governments would be invited to give an opinion. The question of procedure would arise. If the Governments considered that the work done was of interest to them and that it would be well to appoint other Committees to succeed the present one, this decision depended upon them and not upon the Committee. The Committee must be on its guard against finding itself in the position of a body which prolonged its existence of its own accord. It must, however, also not refuse to continue to work if invited to do so. He had no doubt that both reefs could be avoided by means of suitable drafting, and he felt fully confident of the Chairman's ability to bring out the matter in his closing speech.

The CHAIRMAN suggested that, in that case, the Committee should vote for the closure of its work for the reasons indicated in his letter. For the moment, the decision taken would be merely one of principle.

Dr. MCNAIR thought that it would be better to vote on a quite definite resolution than on a general idea. The Committee had recommended to the Council enough subjects to occupy an international conference. There was accordingly no urgent need to seek for questions for a further conference. The Council would probably desire to await the results obtained by the first conference before proposing the continuance of the Committee's work. It was not for the Committee to decide whether its mission was ended or whether its existence should be prolonged. A happy mean should be found between these two extremes.

The CHAIRMAN said, in reply, that the Committee appeared to be unanimous upon the general sense of the resolution which he had proposed. The question of the actual wording would come up again in connection with the discussion on the draft covering letter to the Secretary-General.

134. Examination of the Draft Report of the Committee to the Council and of the Report by the Sub-Committee on Procedure.

The CHAIRMAN read the draft report to the Council and the report by the Sub-Committee on Procedure (see documents C.196.M.70.1927.V and C.197.M.71.1927.V).

Professor DIENA, Vice-Chairman, observed that the members of the Committee would hold themselves at the disposal of the Council in their capacity as members of the Committee and not individually.

The CHAIRMAN did not agree.

Dr. LODER remarked that, if only one conference were convened for all the different subjects proposed, it would probably last for years.

Mr. WICKERSHAM said that, from the American point of view, it would be much easier to obtain the representation of the United States at a single conference than at half-a-dozen. The more conferences that were summoned, the greater difficulty there would be in obtaining the representation of the Governments. The codification of international law was at present in the air. He believed that the United States Government would probably accept an invitation to be represented at one conference but he doubted if it would agree to attend half-a-dozen.

Professor DIENA, Vice-Chairman, said that either method—namely, one conference or several conferences—had its advantages and disadvantages. He suggested that the Council should be left to decide the matter.

Dr. DE MAGALHÃES said that, on the same lines, the Committee's report should be restricted to proposing the topics which merited examination by a conference.

Mr. WICKERSHAM dwelt very urgently upon the necessity of making a recommendation to the Council and drawing the latter's attention to the argument that one conference was preferable to several.

Dr. LODER disagreed. He thought that a single conference on subjects as numerous as these would have no success.

Professor SCHÜCKING agreed with Mr. Wickersham. Public opinion was pressing urgently for the summoning of a conference.

Dr. MCNAIR thought that the difficulty largely depended on the degree of perfection reached by the preparatory work for the conference. If it were possible to make the preparatory work almost complete, the proceedings of the conference would be very much simplified.

He accordingly suggested that there should be inserted, at the end of paragraph 5 on page 2, the words :

> " The question of the number of conferences required for the consideration of the above-mentioned subjects obviously depends on the possibility of creating suitable machinery for the preparatory work. "

The CHAIRMAN pointed out that the question of the summoning of the conferences was only dealt with later in the report, but he thought that the addition proposed by Dr. McNair would come in better in the seventh paragraph of page 2, after the words " from every point of view ".

Dr. DE MAGALHÃES thought the amendment proposed by Dr. McNair unnecessary. The matter was already provided for earlier in the report. It would be a mistake to give the impression that the Committee was making a new suggestion.

Mr. WICKERSHAM pointed out that the Sub-Committee's report could not be modified without the consent of all the members of the Sub-Committee.

Dr. MCNAIR said that, to his mind, the question of whether one or more conferences should be held was perhaps the most important part of the report to be submitted to the Council. There was no need to take a decision on the point in a hurry. For his part, he would like time to think the matter over, and he suggested that the discussion should be postponed.

This proposal was adopted.

FOURTEENTH MEETING

Held on Thursday, March 31st, 1927, at 4 p.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of M. Fromageot, Dr. Guerrero, Dr. Mastny, Dr. Suarez, M. De Visscher and M. Wang Chung-Hui.

135. **Examination of the Draft Report to the Council** (continuation).

The Committee approved the draft report to the Council without amendment (see document C.196.M.70.1927.V).

136. **Examination of the Report of the Sub-Committee on Procedure.**

Dr. MCNAIR referred to the question discussed at the previous meeting, namely, whether it would be necessary to hold one conference or several conferences for the codification of the different questions. He now thought that that matter depended upon the view taken by the Council with regard to the subjects recommended as ripe for codification. He felt, accordingly, that so long as the Committee did not very definitely commit itself one way or the other, the question was of no great importance.

Professor DIENA, Vice-Chairman, agreed.

Mr. WICKERSHAM drew attention to an inconsistency in the report. The resolution appended at the end mentioned only one conference, whereas elsewhere the Committee had recommended the holding of two technical conferences for Questions Nos. 5 and 7, apart from a general conference for the other questions.

Sir Muhammad RAFIQUE suggested that, in the resolution, the words " an official conference " should be amended to read " one or more official conferences ".

The CHAIRMAN suggested that account might be taken of Dr. McNair's point by inserting, at the end of the ninth paragraph on page 2, after the words " if not all of the States ", the following additional sentence : " Nevertheless, the Committee does not attach very great importance to this question ". Paragraph 1 of the resolution might also be amended to read as follows : " That the Council call one or, if need be, more official conferences. . . ", and paragraph 2 to read : " and that this or these conferences . . . "

The amendments proposed by the Chairman were adopted.

Dr. MCNAIR suggested that, on page 1 of the report, the words " Twenty-eight Governments examined the subjects of (1) . . . " should be amended to read " Twenty-eight Governments have sent replies to Question No. 1 ".

The amendment proposed by Dr. McNair was adopted.

The report of the Sub-Committee on Procedure was approved as amended (see document C.197.M.71.1927.V).

137. **Procedure for International Conferences and for the Conclusion and Drafting of Treaties : Draft Report by the Sub-Committee on Procedure.**

Dr. McNair enquired whether the report made it quite clear that the Committee contemplated that a member of the Secretariat should form part of the small Committee of Experts.

The Chairman thought that there could be no doubt as to the intentions of the Committee, in accordance with which members of the Secretariat could serve on this small Committee.

The report of the Sub-Committee on Procedure was approved without amendment (see document C.198.M.72.1927.V).

138. **Exploitation of the Products of the Sea : Draft Report by the Sub-Committee on Procedure.**

The report of the Sub-Committee on Procedure was approved without amendment (see document C.199.M.73.1927.V).

139. **Possibility of reaching International Agreement concerning the Principal Means of determining and interpreting the Effects of the Most-favoured-nation Clause in Treaties : Draft Report by the Sub-Committee on Procedure.**

Dr. de Magalhães reminded the Committee that it had been agreed, in the course of the discussions on this subject, that he should formulate his observations, which would be appended to Mr. Wickersham's report.

Mr. Wickersham concurred.

The draft report of the Sub-Committee on Procedure was adopted with minor amendments (see document C.205.M.79.1927.V).

140. **Possibility of Formulating by way of a Convention International Rules concerning the Nationality of Commercial Corporations : Draft Report by the Sub-Committee on Procedure.**

Professor Diena, Vice-Chairman, drew attention to an inconsistency contained in the words in the first and third paragraphs on page 2. He felt obliged to press for the omission of the words in paragraph 1 : " tout en se ralliant aux conclusions de son Sous-Comité ", and in paragraph 3 : " en faisant sienne la conclusion susmentionnée du rapport ". He hoped that Dr. Rundstein would not suppose that he, Professor Diena, was animated by anything but admiration for his report. If the Sub-Committee's report were accepted as it stood, it would imply that the Committee, in regard to Dr. Rundstein's report, went further than it had gone in the previous year, when it recommended for examination by the Council and the Governments certain reports which it had not endorsed.

Dr. Rundstein thought that some mention must be made of the fact that the draft had been discussed and amended in the course of discussions by the Committee. He drew attention to the wording used in the report to the Council on Questionnaire No. 1, " Nationality " (document C.43.M.18.1926.V), which read : " the report comprises a statement presented by M. Rundstein . . . and, finally, the text of the preliminary draft of the convention as amended by Dr. Rundstein in consequence of the discussions which took place in the Committee of Experts ". He suggested that the same wording should be used in the present report.

The Committee approved the report of the Sub-Committee on Procedure, with the amendments proposed by Professor Diena and Dr. Rundstein (see document C.207.M.81.1927.V).

141. **Possibility of Formulating by way of a Convention International Rules concerning the Recognition of the Legal Personality of Foreign Commercial Corporations : Draft Report by the Sub-Committee on Procedure.**

The Chairman pointed out that this report was identical word for word with the report on the nationality of commercial corporations. It would accordingly require the same amendments.

The Committee approved the report of the Sub-Committee on Procedure (see document C.206. M.80.1927.V) *as amended.*

142. **Question of the Establishment by means of a General Convention of Provisions concerning the Communication of Judicial and Extra-judicial Acts in Penal Matters and Letters Rogatory in Penal Matters : Draft Questionnaire No. 8.**

The Committee approved the draft questionnaire subject to minor amendments proposed by Professor Diena (see document C.201.M.75.1927.V).

FIFTEENTH MEETING

Held on Friday, April 1st, 1927, at 3 p.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of M. Fromageot, Dr. Guerrero, Dr. Mastny, Dr. Suarez, M. De Visscher and M. Wang Chung-Hui.

143. Procedure to be adopted for completing the Work of the Committee.

The CHAIRMAN caused the following statement to be read :

" 1. In the last few days we have received further replies, among them that of the Italian Government. Even if it is impossible to make allowance for them otherwise, may I request the Rapporteurs who have been good enough to draft the analyses of the replies from the Governments to complete them in a summary manner so as to take into account the replies recently received ?

" 2. The Secretariat is requested to satisfy itself that the figures given in the general report on procedure are absolutely identical with those contained in the analyses.

" 3. The Rapporteurs are requested to hand to the Secretariat authentic copies of the reports, conclusions or drafts in their amended form.

" In the absence of the Rapporteur, Dr. de Magalhães has been good enough to undertake this work in the case of the report by Dr. Guerrero on the position of consuls.

" 4. The reports on procedure submitted by the Sub-Committee, and as amended by the decisions of the Committee, will be despatched on behalf of the latter with such purely formal modifications as are requested.

" 5. The Committee must now fix a time-limit for the replies from the Governments.

" 6. The date of the next session will be determined later in consultation with all the members. "

Dr. DE MAGALHÃES observed that he had had some difficulty in drawing up the amended version of Dr. Guerrero's report on consuls, as the version had been left incomplete as the result of the postponement of the discussion. He asked that the final text might be drafted at the meeting of the Committee so that the decisions taken would appear in the Minutes.

The CHAIRMAN replied that it was not absolutely essential for the amended form to be submitted immediately, but that the Committee could wait until the moment when the covering letter to which the report would be attached would be despatched. Certain members of the Committee would be obliged to remain at Geneva two or three days longer, and could, if necessary, make the final draft.

With regard to the time-limit within which the Governments should send in their replies, he thought that the end of the year would be a convenient date.

Mr. WICKERSHAM pointed out that, at the last session, held in January, the Committee had fixed October 15th as the date on which replies should be received by the Secretariat. In the present instance, it was impossible to adopt a date earlier than December 31st.

The Committee decided to fix December 31st.

144. Question of the Revision of the Classification of Diplomatic Agents : Draft Questionnaire No. 10.

The CHAIRMAN read the draft questionnaire (No. 10) concerning the revised classification of diplomatic agents.

He pointed out that there were relatively few questionnaires to be sent to the Governments and that their numbering followed seriatim on that of those sent out in the previous year. That was why the first to be sent out this year bore the number " 8 ".

The Committee approved the draft questionnaire No. 10 (see document C.203.M.77.1927.V).

145. Question of Establishing by way of a general Convention Provisions as to the Legal Position and Functions of Consuls : Draft Questionnaire No. 9.

Draft Questionnaire No. 9, concerning the legal position and functions of consuls, was read.

The CHAIRMAN proposed that the third paragraph on page 1 should be completed by the following words : " with the object of bringing out more clearly the questions the solution of which is contemplated ".

The Committee approved draft questionnaire No. 9 as amended (see document C.202. M.76.1927.V).

146. Possibility of Establishing by way of a Convention International Rules concerning the Competence of the Courts in regard to Foreign States : Draft Questionnaire No. 11.

Draft questionnaire No. 11, concerning the competence of the Courts in regard to foreign States, was read.

The CHAIRMAN proposed to insert in the fourth paragraph of page 1, after the words "and that it was desirable ", the following words : " exception always being made by acts performed by a State in the exercise of its right of sovereignty . . . "

Dr. McNAIR asked for explanations as to the meaning of the term " sovereignty ". Had it the same meaning as the term " acts performed in its governmental capacity ".

The CHAIRMAN pointed out that this expression was borrowed from M. Matsuda's report.

Dr. McNAIR enquired what was the French expression which corresponded exactly to the English expression " governmental capacity ", since all acts of government were, to his mind, performed in virtue of its sovereignty.

M. MATSUDA pointed out that in his report he had added, for the purpose of avoiding any possible misunderstanding, the words " to ensure the general administration of the country and the working of its public services ".

Mr. WICKERSHAM added that a Government might exercise commercial functions over and above its governmental functions.

Professor DIENA, Vice-Chairman, observed that the terms used in the questionnaire were mainly intended not to alarm the Governments.

Sir Muhammad RAFIQUE stated that in Great Britain all acts of the Government were acts of State. He cited as an example the case of the Indian Government Railway. Under the law, no State official could be sued without authorisation from his chief, with the exception of railway officials. He thought that the acts of sovereignty used in the present connection corresponded to the English expression " acts of State ".

The CHAIRMAN replied that the management of a railway by the State was both a public service and an industry.

Dr. McNAIR felt obliged to press this question, though it was one of terms. His fear was that the expression which excluded " all acts performed by a State in the exercise of its right of sovereignty " might be construed by some Governments to exclude all governmental acts of whatever nature.

Professor DIENA, Vice-Chairman, stated that, as Sir Muhammad Rafique had said, the management of a railway by the Government could have the character of an act of commerce. The Berne Convention on the carriage of goods by rail recognised the power to sue a foreign State in respect of its working of a railway. He suggested that it should be expressly stated in the Minutes that the term " acts of State " should be employed in the English translation.

The Committee approved draft questionnaire No. 11 as amended in accordance with the proposal of the Chairman (see document C.204.M.78.1927.V).

147. Draft Letter from the Chairman of the Committee to the Secretary-General of the League.

The draft letter from the Chairman of the Committee to the Secretary-General was read.

The CHAIRMAN pointed out that the drafting of the covering letter had been entrusted last year to a small Committee composed of M. Fromageot and Dr. van Hamel. He had taken as a basis the text adopted last year, with the amendments necessitated by present circumstances.

Professor DIENA, Vice-Chairman, enquired whether it was really necessary to mention " the possible new direction of the work of codifying international law ".

The CHAIRMAN observed that Mr. Wickersham thought that the Committee would require an express or tacit renewal of its mandate in order to continue its work.

The Committee approved the draft letter to the Secretary-General (see document C.200.M.74. 1927.V.).

148. Reply from the Italian Government to Questionnaires Nos. 1 to 7.

Professor DIENA, Vice-Chairman, suggested that the Committee might wish to take cognisance of the reply from the Italian Government.

The CHAIRMAN said that the Committee was very glad to have this reply, which would be recorded by the Rapporteur in the list of Governments that had stated that they were favourable in principle to the codification of international law.

On his instructions, a summary of the Italian Government's reply was read.

149. Question of Establishing by way of a General Convention Provisions as to the Legal Position and Functions of Consuls : Revised Text of the Draft Convention.

The CHAIRMAN requested Dr. de Magalhães, in order to gain time, to acquaint the Committee at once with his observations on Dr. Guerrero's report on the Legal Status and Functions of Consuls (document C.202.M.76.1927.V).

Dr. DE MAGALHÃES read the draft conclusions submitted by the Rapporteur, Dr. Guerrero, and after each article read the revised text as amended by the Committee.

(a) *Exequatur.*

The draft article was adopted, subject to the omission of the final words " from the Government of the country to which he has been accredited ".

(b) *Inviolability of the Consular Archives.*

The whole article to be replaced by the following text :

> "*Consular Archives and Correspondence.*—The consular archives are inviolable. The same rule should apply to official correspondence. "

(c) *Immunity from Civil Jurisdiction.*

The article to be replaced by the following text :

> "The immunity from civil jurisdiction which is accorded to diplomatic agents cannot be applicable in a general manner to consuls, who should only enjoy such immunity in connection with the exercise of their functions. "

(d) *Immunity from Criminal Jurisdiction.*

The whole article to be replaced by the following text :

> " Consuls do not possess this immunity. "

Dr. DE MAGALHÃES pointed out that the advisability of maintaining the end of the original paragraph by way of explanation and commentary had been discussed. This question had at first been answered in the affirmative, and it had been decided to strike out the first paragraph and to begin the second paragraph with the words : " In this respect a certain number of cases have arisen . . . " He thought that there was a contradiction between the judicial decisions to which reference was made in this paragraph, and by which consuls were refused civil and criminal immunity, and the preceding article, which had been adopted, and which granted them such immunity up to a certain point.

The CHAIRMAN suggested that, in view of the absence of the Rapporteur, Dr. Guerrero's report should be submitted as it stood with the addition of the conclusions as modified.

The proposal of the Chairman was adopted.

Dr. DE MAGALHÃES asked that it might be placed on record that the conclusions of the report as amended had been adopted by the Committee. There would accordingly be two texts, namely, that contained in the report and the revised text. Owing to the fact that the Minutes contained no note on this subject, he had concluded that the last paragraph had been adopted.

Professor DIENA, Vice-Chairman, did not share this opinion. He thought that the last paragraph was useless.

The Committee had decided to suppress it.

(e) *Right of Asylum.*

Dr. DE MAGALHÃES observed that the Minutes stated that this paragraph had been adopted.

Professor DIENA, Vice-Chairman, recollected that it had been struck out, as it was not for the Committee to discuss this question.

The CHAIRMAN thought that the Committee had agreed not to strike out the passage but to exclude the right of asylum from the prerogatives held by consuls.

Dr. DE MAGALHAES proposed the following text : " Consuls do not possess this prerogative ".

The proposal was adopted.

(f) *Taxation.*

Dr. DE MAGALHÃES said that the Minutes contained no decision with regard to this article, which must accordingly be considered as having been adopted.

Professor DIENA, Vice-Chairman, pointed out that a distinction had been made between professional consuls and honorary consuls, and that Dr. Rundstein had referred to questions of double taxation.

The CHAIRMAN recalled that the Committee had desired to retain this article as making a distinction between professional consuls and honorary consuls.

Dr. DE MAGALHÃES proposed the following text :

> " Exemption from direct taxes should be accorded to ' consuls de carrière ' not carrying on any trade in the country where they exercise their functions. "

The proposed text was adopted.

Professor SCHÜCKING reminded the Committee that he had suggested that a few words should be added with regard to decorations, etc., to the effect that consuls were entitled to wear the decorations granted to them.

Dr. DE MAGALHÃES said that this proposal had been adopted by the Rapporteur, and that the Committee had held, to use M. Fromageot's expression, that " la chose allait de soi ".

The Committee approved the three paragraphs following on the article on " Taxation ".

The fourth paragraph was adopted, subject to the omission of the words " who are not nationals of the country which appoints them ".

The Committee decided to omit the fifth and sixth paragraphs.

The last three paragraphs of the report were replaced by the following :

> " We propose that ' consuls de carrière ' should be given precedence over honorary consuls without taking into consideration the date of the exequatur, which means that honorary consuls will always come after other consuls in the town.
>
> " From the above it may be inferred that the regulation of the legal status of consuls by international agreement is desirable from every point of view, and is even indispensable in order to avoid disputes which the absence of definite rules on the matter must certainly cause.
>
> " The question of consular functions is reserved for later examination. "

In reply to an observation of Mr. Wickersham, the CHAIRMAN pointed out that, in Dr. Guerrero's absence, no change could be made in the report, but that it would be followed by an annex containing the conclusions adopted by the Committee (see document C.202. M.76.1927.V).

SIXTEENTH MEETING

Held on Saturday, April 2nd, 1927, at 10.30 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of M. Fromageot, Dr. Guerrero, Dr. Mastny, Dr. Suarez, M. De Visscher and M. Wang Chung-Hui.

150. Closing Speech by the Chairman.

The following speech by the CHAIRMAN was read :

" Gentlemen and honourable colleagues—The special circumstances of the session which I am about to close will make you disposed, I hope, to forgive me if I begin with a few words of a personal character. In asking for your indulgence at the first meeting, I was sincere enough, but at the same time I was far from anticipating the really extraordinary extent to

which I would need it. In fact, except at a single meeting, the state of my throat has made it impossible for me to speak. I have had to act through the kind offices of the Vice-Chairman and take part in the discussions by means of written improvisations which could not always be ready at the desired moment. All this must have placed a great strain upon your patience. I am deeply grateful to you for the kindness with which you have borne it. But I should like to address my special thanks to the Vice-Chairman, who has succeeded, in the most difficult and exceptional circumstances, in performing the presidential duties with all the tact and competence which we know him to possess.

" It is chiefly due to him that the work of the Committee has not suffered from my default —in fact, I may even say that it has profited therefrom.

" I think I may say that we are able to record results of considerable importance.

" A study of the replies which have come in from the Governments consulted has enabled us to report to the Council of the League of Nations on seven important questions regarded, according to our terms of reference, as being ' sufficiently ripe ', *i.e.*, as lending themselves to regulation by international agreement in the near future. These questions refer to the following subjects :

" Conflicts of Law on Nationality.
" Territorial Waters.
" Diplomatic Privileges and Immunities.
" Responsibility of States for Damage done in their Territories to the Person or Property of Foreigners.
" Procedure for International Conferences ; Conclusion and Drafting of Treaties.
" Piracy.
" Exploitation of the Products of the Sea.

" In conformity with our terms of reference, we have also decided to report to the Council on the procedure which might be followed with a view to preparing eventually for conferences for the solution of these problems. The diversity of the subjects has led us to recommend, for each of two subjects of a highly technical character in one direction or another, a procedure which does not coincide with that which we have proposed for the others. These special recommendations refer, on the one hand, to the exploitation of the products of the sea and, on the other, to the procedure for international conferences and the conclusion and drafting of treaties.

" Among the subjects which we referred at our last session to Sub-Committees, the following are dealt with in questionnaires which we are addressing to the Governments :

" Communication of Judicial and Extra-judicial Acts in Penal Matters.
" Legal Position of Consuls.
" Revision of the Classification of Diplomatic Agents.
" Competence of the Courts in regard to Foreign States.

" If we have not added to this list two other subjects dealt with in very substantial reports of our Sub-Committees and thoroughly discussed in the Committee, this is only due to the special circumstances attending the case.

" We have learned that the Government of the Netherlands, a country which is brilliantly represented on our Committee, has placed on the agenda of forthcoming Conferences on International Private Law the questions of the Nationality of Commercial Corporations and of the Recognition of the Legal Personality of Foreign Commercial Corporations. The Committee has therefore preferred to deal with these two subjects in special reports addressed to the Council, requesting it to act according to the circumstances which may arise. The question of Conflicts of Laws concerning the Nationality of Persons, which the Government of the Netherlands has placed on the same agenda, has appeared to us to be, in any case, too far advanced to allow of even a momentary postponement. Hence it is included in the list, reproduced above, of recommendations made to the Council.

" The report concerning the effect of the most-favoured-nation clause is sent to the Governments for purposes of information only.

" For various reasons, we have carried over to the programme of the next session, which will also have to examine the replies of the Governments to the fresh questionnaires addressed to them, three questions : that of the Legal Position of Private Non-profit-making International Associations and of Private International Foundations ; that of Conflicts of Laws with regard to Domicile ; and that of the Application of the Notion of Prescription in International Law.

" The question of Conflicts of Laws concerning Contracts for the Sale of Goods has been deleted from our programme ; the Rapporteur finds himself unable to deal with it, and the subject has just been placed on the Netherlands programme.

" This time, contrary to what was done at previous sessions, we have not created new Sub-Committees for the purpose of studying fresh questions.

" It is true that by no means all the matters capable of international codification have been discussed. It is also true that our terms of reference in no way prevent us from recommending questions in proportion to our opportunities for meeting to discuss them, and that we are not asked to perform the impossible task of making all our proposals at once. But at the same time the Committee is quite justified, so as not to run the risk of doing all its work for nothing, in desiring to wait and see, before approaching fresh questions, what action will be taken on its first proposals. We may also take it that the personal, and perhaps also the

material, resources which may be available for the legislative work to be undertaken under the auspices of the League of Nations will be fully occupied for a certain space of time, even if they have nothing else on which to work than the codification of the branches which the Committee has already recommended, or considered recommending.

" Lastly, everyone knows that certain events have occurred—let us say in the sphere of competition, for want of a better term—which may well raise the question how far the initiative and guidance in matters of codification will henceforward be exclusively exercised by the League of Nations. It appears that it will be rather for the regular organs of the League than for us to decide what attitude should be taken up with regard to this problem. Until further notice, our abstention is only temporary. At the next session we shall be quite prepared to reconsider the question of new subjects in the light of what we shall then know.

" Apart from our ordinary task, we have just given the opinion for which the Council of the League of Nations has asked us concerning the admissibility of reservations to the signature of general conventions.

" In conclusion, gentlemen, I ask you to associate yourselves with me in warmly thanking the Secretariat, which has once more given evidence of the most tireless devotion. Our thanks are, above all, due to M. van Ittersum, who has taken the place of Mr. McKinnon Wood, the Acting-Director of the Legal Section, detained in London by a sad bereavement, in which he has all our sympathy. "

Mr. Wickersham congratulated the Chairman upon his speech, which afforded an admirable summary of the work done during the session, and of the motives by which the Committee had been actuated in coming to its decisions. As representing the country which was farthest away from the seat of the League, and indeed as the only representive of the American Continent, he desired to felicitate the Chairman on the admirable way in which he had overcome the physical impediment of the loss of his voice. In spite of that obstacle, the Committee had felt the full force of the Chairman's authority and of his customary control of their proceedings. He also desired to thank Professor Diena for the manner in which he had conducted the proceedings on behalf of the Chairman, whose voice he had become. This third session of the Committee had helped to accentuate the friendly feelings existing between all members, and Mr. Wickersham felt that it would be a matter of great regret if they were not to meet again around the same table. It was, however, a fact that, in carrying out the mandate entrusted to it, the Committee had now arrived at a point where it was necessary for the Council to take a decision before the Committee could proceed further.

There was a very widespread interest in the codification of international law, but, unfortunately, the public did not always fully understand what was involved in that problem. There were those who thought that codification related to the laws of war, and that the task involved meant the substitution of law for force. Then there were those who realised that the task of the Committee was to codify the laws of peace, but were not always quite clear as to the subjects and difficulties involved. They failed to appreciate the differences between customs and systems of jurisprudence in the different countries and the difficulty of finding a common formula. International law in the past was the result of the long growth of custom, and custom was a matter that was not always easy to define. When it became necessary to put down in writing matters that were based on the slow growth of custom, numerous obstacles were encountered. The members of the Committee, who had now worked together on this question for three sessions, fully realised the difficulty of finding agreement among the different nations. The knowledge, however, that the Governments had, on the whole, replied very favourably to the different questions addressed to them by the Committee must be regarded as very encouraging. Mr. Wickersham would leave Geneva with the feeling that the way before them, though long, was full of hope and encouragement, and that a considerable advance had been made.

ANNEX 1.

Questionnaire No. 4. — Responsibility of States.

ANALYSIS OF REPLIES RECEIVED FROM GOVERNMENTS, SUBMITTED BY DR. GUERRERO.

I. STATES THAT ADMIT THE POSSIBILITY AND DESIRABILITY OF A CONVENTION ON THE QUESTION.

A. *The following twenty-three States replied affirmatively and without reservations :*

Germany.—" The German Government has examined the questionnaires of the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law transmitted with your letter of March 22nd, 1926, with a view to determining whether the regulation of the subjects treated therein is desirable and realisable in the near future. The German Government considers that the following subjects could be so dealt with :

" 1. . . . . .
" 2. . . . . .
" 3. Responsibility of States for Damage done in their Territories to the Person or Property of Foreigners. "

Argentine.—" With reference to your book, *La Responsabilidad Internacional*, which you were good enough to send me, I am pleased to inform you that the Ministry of Foreign Affairs, in acknowledging receipt of the copy, which I forwarded in due course, declares that it would view with satisfaction the regulation of this question. "

Australia.—" I have the honour, by direction of the Prime Minister, to inform you that the Commonwealth Government considers it desirable to endeavour to secure the regulation by international agreement of all the subjects dealt with in the questionnaires which accompanied your letter, viz. :

" 1. . . . . .
" 2. . . . . .
" 3. . . . . .
" 4. Responsibility of States in respect of Injury caused in their Territory to the Person of Property of Foreigners ;
" 5. . . . . .
" 6. . . . . .
" 7. . . . . .

" To what extent agreement is realisable can only be ascertained by a conference for the purpose of formulating rules which are generally acceptable, but it would appear to the Commonwealth Government that agreement on many points, if not on all, ought to be attainable.

" The Commonwealth Government is of opinion that the subjects which might be selected for immediate consideration are :

" 1. . . . . .
" 2. . . . . .
" 4. Responsibility of States in respect of Injuries to Foreigners. "

Belgium.—" In continuation of my letter of October 20th, 1926, in which I replied to the questionnaire on nationality prepared by the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, I have the honour to inform you that the Belgian Government considers that the settlement by international agreement of the following subjects of international law would also be desirable and realisable at no very distant date:

" 1. . . . . .
" 2. *Responsibility of States for Damage done in their Territory to the Person and Property of Foreigners* (particular attention should be devoted to defining the grounds on which such responsibility rests to the specifying of the cases in which it is incurred) ; and to the *settlement of disputes which may arise between two States on account of damage done to foreigners in the territory of one of them.* "

Brazil.—" The questions selected as a commencement of the work of codification are, in our opinion, capable of settlement, and their settlement would be desirable.

" *Responsibility of the State for Injury suffered by Foreigners in its Territory.*—Dr. Guerrero's conclusions, which have been accepted by the Committee, are excellent on account of the principle they emphasise, namely, that it is the illegal act itself which in international relation creates responsibility, apart from any question of intention. "

British Empire.—" In reply to the enquiry contained in your letter (C.L.25.1926.V) of March 22nd, 1926, in regard to the report of the Committee for the Codification of International Law on the subject of the responsibility of States in respect of injury caused in their territory to the person or property of foreigners, I am directed by Secretary Sir Austen Chamberlain to inform you that His Majesty's Government consider that this is a subject of international law whose regulation, by international agreement, it might be desirable to attempt. "

Bulgaria.—" In reply to your letter C. L.25.1926, I have the honour to inform you that, in the opinion of the Bulgarian Government, the regulation by international agreement of the subjects treated in the questionnaires is desirable and realisable. "

Chile.—" I am directed by my Government to inform you that it has first of all examined Questionnaire No. 4 concerning the responsibility of States for damage done in their territory to the person or property of foreigners. My Government is not yet in a position to forward its replies to the other questions, but instructs me meanwhile to communicate to you the following reply to Questionnaire No. 4, with the request that you will be good enough to transmit it to the Committee of Experts.

" The American doctrine has always been to restrict diplomatic disputes as far as possible, and, since the Fifth Pan-American Conference, conciliation has, in practice, been an essential part of American procedure in international affairs. The Chilian Government, therefore, accepts the conclusions of the report of his Excellency Dr. Guerrero on the responsibilities of States for damage done in their territories to the person or property of foreigners, with the following explanatory remarks . . . "

Spain.—" In general, we consider the conclusions in Part VI of the report to be excellent, particularly those in No. 6, ' Legal Protection ', and 7, ' Denial of Justice '. Spanish law accords legal protection on a very liberal scale and the law of civil procedure lays down that civil actions in Spanish territory, between Spaniards, between foreigners, or between Spaniards and foreigners, shall fall exclusively within the ordinary jurisdiction of the courts. As regards denial of justice, Article 27 of the Civil Code extends to foreigners the rights which the civil laws accord to Spaniards, with the exception of the provisions of Article 2 of the Spanish Constitution. "

Estonia.—" The principles laid down in the report concerning this question appear to me entirely suitable as the basis of an international convention. "

United States of America.—" It is the view of the Government of the United States that international arrangements on the general subjects of : (1) Nationality ; (2) Territorial Waters ; (3) Diplomatic Privileges and Immunities ; (4) Responsibility of States in respect to Injury caused in their Territory to the Person or Property of Foreigners, which are the first four subjects mentioned in the communication of the Secretary-General, would serve a useful purpose and would therefore be desirable, and that there would be no insuperable obstacles to the concluding of agreements on these general subjects. "

Finland.—" If, in regard to the subject dealt with in Questionnaire No. 4, emphasis is laid on the term *damage*, the legislative acts of the State may indeed, as the report assumes, remain outside the limits of the responsibility of States as contemplated in the questionnaire.

" Nevertheless, if we leave out of account the question whether according to domestic law a measure has been rightly or wrongly taken by the public authorities, we may be justified in speaking of the damage done to foreigners even in cases in which the acts of the State that cause this damage come within the province of its legislative functions. According to international law, should acts of expropriation in the widest sense of the term, *i.e.*, acts which infringe an acquired right or render a definitively established situation subject to the effects of a law with retro-active force, be applied indiscriminately to foreigners or do they involve the obligation of paying full compensation to foreigners suffering from the consequences of such acts ? The problem is one of tremendous importance and raises questions of great difficulty. This is sufficiently proved by cases such as the agrarian reforms in several countries, the ' Aufwertung ' legislation in Germany, etc., not to speak of the radical ' nationalisation ' of private property carried out in Russia under the Bolshevik regime.

" Until recent times, writers have maintained with remarkable unanimity that the State is obliged to pay compensation for damage caused by measures of this kind—in other words, the State becomes responsible for damage caused by such legislative acts, so that the State

6.

becomes guilty of a breach of international law if it refuses to grant full compensation to foreigners whose interests are affected by a law of the category in question.

" It is only under the influence of a legislation more or less incompatible with these principles that certain authors have begun to question the duty of a State to accord foreigners more favourable treatment in this respect that its own citizens. Be that as it may, this is an extremely important question which deserves to be studied with the greatest care. "

Greece.—" The Hellenic Government is of opinion that the settlement of these problems by means of international agreement would, in principle, be desirable. "

India.—" I am directed by the Secretary of State for India to inform you that the Government of India consider that the responsibility of States in respect of injury caused in their territory to the person or property of foreigners is a subject of international law whose regulation by international agreement it might be desirable to attempt. "

Norway.—" In answer to your request, I have the honour to inform you that the Norwegian Government agrees in the main with the general principles enunciated in Section VI of the Sub-Committee's report, which is attached to the questionnaire, subject to the following observations with regard to certain paragraphs of the conclusions . . . "

Poland.—" With reference to the questions defined in your note, the Polish Government regards nationality, diplomatic privileges and immunities, the responsibility of States in respect of injury caused to the person or property of foreigners, procedure of international conferences and procedure for the drafting of treaties, exploitation of the products of the sea, and, lastly, piracy, as suitable for codification, and considers such codification both desirable and feasible. "

Portugal.—" The Faculty of Law at Lisbon, having been consulted by the Portuguese Government, has replied as follows :

" ' The Faculty's reply to the first part of this question is in the affirmative, and—to use the terms employed in the circular letter of the Chairman of the Committee—it is of opinion that the settlement of this problem by means of an international convention is desirable and realisable '. "

Roumania.—" In general, the Royal Government agrees with the Rapporteur's conclusions. It will, however, propose certain amendments when the suggested international conference takes place. "

Salvador.—" In reply to your letter C.L.25.1926.V, dated March 22nd last, to this Department regarding the different questions discussed by the Committee of Legal Experts at the meetings held last January at Geneva, I have the honour to inform you that the only questions in which Salvador is interested are the first six mentioned in the Note of the Chairman of the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law (document C.96.M.47.1926.V, dated February 9th, 1926) and especially the *fourth*, concerning the ' responsibilities of States in respect of injury caused in their territories to the person or property of foreigners '. As regards this matter, we are in full agreement with the ideas set forth in the report on the subject by the Sub-Committee consisting of Dr. J. Gustavo Guerrero and M. Wang Chung-Hui. In the opinion of the Government of Salvador, the regulation by international agreement of these subjects, both in their general aspects and as regards the specific points studied in the relevant reports of the Sub-Committees, is desirable in the near future. "

Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes.—" The Royal Government considers that the questions proposed by the Committee should be codified. "

Sweden.—" The Swedish Government considers that the question raised in the above questionnaire is of high importance and that it can be settled by means of an international agreement. "

Switzerland.—" It would seem to be desirable that some rules as to the responsibility of States for damage done in their territories to the person or property of foreigners should be embodied in an international convention. The existence of definite rules on the subject would doubtless help to lessen the possibility of international conflict. "

Czechoslovakia.—" The Government of the Czechoslovak Republic attaches very great importance to the work of the League undertaken in this field. The Government firmly believes that that work will unquestionably result in a very important contribution to the cause of peace, since it will permit of closer collaboration between the countries and forestall many misunderstandings which might otherwise disturb their relations.

" In the present state of the preparatory work, the Government thinks that it can confine itself to a brief reply in the affirmative to the question enunciated above and that there is no need to submit an extensive analysis of the different factors of which the matters treated are composed. "

B. *Four States have replied affirmatively, with certain reservations* :

Austria.—" The Federal Government agrees that this matter calls for urgent settlement by international agreement.

" It feels bound, however, to state its view that the Sub-Committee has in certain respects departed from the principles of international law as recognised in Europe. Before we can contemplate the preparation of a draft convention, it would therefore be desirable, with a view to obtaining the accession of the greatest possible number of countries, to examine anew, and with meticulous care, the fundamental principles of the problem.

" Moreover, as this matter is at present being discussed by the Institute of International Law, it would perhaps be desirable to await the results of the work of this body, which enjoys such high repute throughout the legal world. "

Cuba.—" As this is another of the questions which will presumably be carefully examined by the Committee of Legal Experts at Rio de Janeiro (and later, in all probability, by the Havana Conference) and as it is of exceptional interest to America, we feel that Cuba should not agree to its settlement by the Committee until the American countries have expressed their final opinion at these Conferences. "

Denmark.—" This question seems to be as far-reaching as it is complex ; the Danish Government is not quite sure whether the existing body of international juridical practict and scientific theory on this subject is as yet sufficient to allow of general codification. It would, however, be very interesting to make the attempt and see to what extent the question could be settled by means of international conventions. It would perhaps be preferable for the present to refrain from exhaustive codification and confine attention to certain questions of a very special nature. The Danish Government therefore thinks that it would be high ly desirable and practical, for the purpose of avoiding dangerous international disputes, to conclude international agreements to the effect that . . . "

Italy.—" We think that, in principle, and subject to certain reservations, it would be possible to lay down certain general rules in an international convention, bearing in mind however, the discussions which took place at Geneva in the Council of the League as a result of the report of the Committee of Jurists on the interpretation of the relevant articles of the Covenant. "

II. States which do not think that the Conclusion of a Convention is either Possible or Opportune.

Four States :

France.—" Questionnaire No. 4 (Responsibility of States in respect of Injury caused in their Territory to the Person or Property of Foreigners) too closely affects the internal or the external policy of States, their social life and the stability of their institutions for it to be possible, without serious danger, to propose to establish conventional or general stipulations acceptable by every State in its relations with the other States. "

Japan.—" With regard to the reports on Questions Nos. 4 and 5, which deal respectively with the responsibility of States for damage done in their territory to the person or property of foreigners, and with the procedure for international conferences and for the conclusion and drafting of treaties, the Imperial Government is inclined to think that these questions are not yet sufficiently ripe to allow of the conclusion of an international convention. It feels, however, that it would be very desirable for representatives of the various countries to examine these questions in common, with a possible view to preparing an agreement, which should, however, contain nothing more than recommendations. "

Netherlands.—" With regard to the responsibility of States for damage caused in their territories to the person or property of foreigners, the Netherlands Government feels that, in view of the wide divergence of views on the fundamental legal principles at stake, serious difficulties would be encountered in any attempt to solve the problem. "

Venezuela.—" This Ministry has given due consideration to these questions and has reached the conclusion that, in regard to the following subjects, there exists a body of principles that have definitely secured international acceptance : Territorial Waters, Piracy, Exploitation of the Products of the Sea, and Diplomatic Privileges and Immunities. These questions would therefore seem to be sufficiently ripe to be considered by international conferences."

Reply promised but not yet received : *Egypt.*

ANNEX 2.

EXTRACT FROM TREATY OF FRIENDSHIP, COMMERCE AND CONSULAR RIGHTS BETWEEN THE UNITED STATES AND GERMANY.

Signed at Washington, December 8th, 1923 ; *Ratifications exchanged October 14th*, 1925.

Article XVII.

Each of the High Contracting Parties agrees to receive from the other consular officers in those of its ports, places and cities, where it may be convenient and which are open to consular representatives of any foreign country.

Consular officers of each of the High Contracting Parties shall, after entering upon their duties, enjoy reciprocally in the territories of the other all the rights, privileges, exemptions and immunities which are enjoyed by officers of the same grade of the most-favoured nation. As official agents, such officers shall be entitled to the high consideration of all officials, national or local, with whom they have official intercourse in the State which receives them.

The Government of each of the High Contracting Parties shall furnish free of charge the necessary exequatur of such consular officers of the other as present a regular commission signed by the chief executive of the appointing State and under its Great Seal ; and it shall issue to a subordinate or substitute consular officer, duly appointed by an accepted superior consular officer with the approbation of his Government, or by any other competent officer of that Government, such documents as according to the laws of the respective countries shall be requisite for the exercise by the appointee of the consular function. On the exhibition of an exequatur, or other document issued in lieu thereof to such subordinate, such consular officer shall be permitted to enter upon his duties and to enjoy the rights, privileges and immunities granted by this treaty.

Article XVIII.

Consular officers, nationals of the State by which they are appointed, shall be exempt from arrest except when charged with the commission of offences locally designated as crimes other than misdemeanors and subjecting the individual guilty thereof to punishment. Such officers shall be exempt from military billetings, and from service of any military or naval, administrative or police character whatsoever.

In criminal cases the attendance at the trial by a consular officer as a witness may be demanded by the prosecution or defence. The demand shall be made with all possible regard for the consular dignity and the duties of the office ; and there shall be compliance on the part of the consular officer.

Consular officers shall be subject to the jurisdiction of the Courts in the State which receives them in civil cases, subject to the proviso, however, that when the officer is a national of the State which appoints him and is engaged in no private occupation for gain, his testimony shall be taken orally or in writing at his residence or office and with due regard for his convenience. The officer should, however, voluntarily give his testimony at the trial whenever it is possible to do so without serious interference with his official duties.

Article XIX.

Consular officers, including employees in a consulate, nationals of the State by which they are appointed, other than those engaged in private occupations for gain within the State where they exercise their functions, shall be exempt from all taxes, national, State, provincial and municipal, levied upon their persons or upon their property, except taxes levied on account of the possession or ownership of immovable property situated in, or income derived from property of any kind situated or belonging within, the territories of the State within which they exercise their functions. All consular officers and employees, nationals of the State appointing them, shall be exempt from the payment of taxes on the salary, fees or wages received by them in compensation for their consular services.

Lands and buildings situated in the territories of either High Contracting Party, of which the other High Contracting Party is the legal or equitable owner and which are used exclusively for governmental purposes by that owner, shall be exempt from taxation of every kind, national, State, provincial and municipal, other than assessments levied for services or local public improvements by which the premises are benefited.

Article XX.

Consular officers may place over the outer door of their respective offices the arms of their State with an appropriate inscription designating the official office. Such officers may also hoist the flag of their country on their offices, including those situated in the capitals

of the two countries. They may likewise hoist such flag over any boat or vessel employed in the exercise of the consular function.

The consular offices and archives shall at all times be inviolable. They shall under no circumstances be subjected to invasion by any authorities of any character within the country where such offices are located. Nor shall the authorities under any pretext make any examination or seizure of papers or other property deposited within a consular office. Consular offices shall not be used as places of asylum. No consular officer shall be required to produce official archives in court or testify as to their contents.

Upon the death, incapacity, or absence of a consular officer having no subordinate consular officer at his post, secretaries or chancellors, whose official character may have previously been made known to the Government of the State where the consular function was exercised, may temporarily exercise the consular function of the deceased or incapacitated or absent consular officer; and while so acting shall enjoy all the rights, prerogatives and immunities granted to the incumbent.

Article XXI.

Consular officers, nationals of the State by which they are appointed, may, within their respective consular districts, address the authorities, national, State, provincial or municipal, for the purpose of protecting their countrymen in the enjoyment of their rights accruing by treaty or otherwise. Complaint may be made for the infraction of those rights. Failure upon the part of the proper authorities to grant redress or to accord protection may justify interposition through the diplomatic channel, and, in the absence of a diplomatic representative, a consul-general or the consular officer stationed at the capital may apply directly to the Government of the country.

Article XXII.

Consular officers may, in pursuance of the laws of their own country, take, at any appropriate place within their respective districts, the depositions of any occupants of vessels of their own country, or of any national of, or of any person having permanent residence within the territories of, their own country. Such officers may draw up, attest, certify and authenticate unilateral acts, deeds, and testamentary dispositions of their countrymen, and also contracts to which a countryman is a party. They may draw up, attest, certify and authenticate written instruments of any kind purporting to express or embody the conveyance or encumbrance of property of any kind within the territory of the State by which such officers are appointed, and unilateral acts, deeds, testamentary dispositions and contracts relating to property situated, or business to be transacted, within the territories of the State by which they are appointed, embracing unilateral acts, deeds, testamentary dispositions or agreements executed solely by nationals of the State within which such officers exercise their functions.

Instruments and documents thus executed and copies and translations thereof, when duly authenticated under his official seal by the consular officer, shall be received as evidence in the territories of the Contracting Parties as original documents or authenticated copies, as the case may be, and shall have the same force and effect as if drawn by and executed before a notary or other public officer duly authorised in the country by which the consular officer was appointed ; provided always that such documents shall have been drawn and executed in conformity to the laws and regulations of the country where they are designed to take effect.

Article XXIII.

A consular officer shall have exclusive jurisdiction over controversies arising out of the internal order of private vessels of his country, and shall alone exercise jurisdiction in cases, wherever arising, between officers and crews, pertaining to the enforcement of discipline on board, provided the vessel and the persons charged with wrongdoing shall have entered a port within his consular district. Such an officer shall also have jurisdiction over issues concerning the adjustment of wages and the execution of contracts relating thereto, provided the local laws so permit.

When an act committed on board of a private vessel under the flag of the State by which the consular officer has been appointed and within the territorial waters of the State to which he has been appointed constitutes a crime according to the laws of that State, subjecting the person guilty thereof to punishment as a criminal, the consular officer shall not exercise jurisdiction except in so far as he is permitted to do so by the local law.

A consular officer may freely invoke the assistance of the local police authorities in any matter pertaining to the maintenance of internal order on board of a vessel under the flag of his country within the territorial waters of the State to which he is appointed, and upon such a request the requisite assistance shall be given.

A consular officer may appear with the officers and crews of vessels under the flag of his country before the judicial authorities of the State to which he is appointed to render assistance as an interpreter or agent.

Article XXIV.

In case of the death of a national of either High Contracting Party in the territory of the other without having in the territory of his decease any known heirs or testamentary executors by him appointed, the competent local authorities shall at once inform the nearest consular officer of the State of which the deceased was a national of the fact of his death, in order that necessary information may be forwarded to the parties interested.

In case of the death of a national of either of the High Contracting Parties without will or testament, in the territory of the other High Contracting Party, the consular officer of the State of which the deceased was a national, and within whose district the deceased made his home at the time of death, shall, so far as the laws of the country permit and pending the appointment of an administrator and until letters of administration have been granted, be deemed qualified to take charge of the property left by the decedent for the preservation and protection of the same. Such consular officer shall have the right to be appointed as administrator within the discretion of a tribunal or other agency controlling the administration of estates, provided the laws of the place where the estate is administered so permit.

Whenever a consular officer accepts the office of administrator of the estate of a deceased countryman, he subjects himself as such to the jurisdiction of the tribunal or other agency making the appointment for all necessary purposes to the same extent as a national of the country where he was appointed.

Article XXV.

A consular officer of either High Contracting Party may in behalf of his non-resident countrymen receipt for their distributive shares derived from estates in process of probate or accruing under the provisions of so-called workmen's compensation laws or other like statutes, provided he remit any funds so received through the appropriate agencies of his Government to the proper distributees, and provided, further, that he furnish to the authority or agency making distribution through him reasonable evidence of such remission.

Article XXVI.

A consular officer of either High Contracting Party shall have the right to inspect, within the ports of the other High Contracting Party within his consular district, the private vessels of any flag destined or about to clear for ports of the country appointing him in order to observe the sanitary conditions and measures taken on board such vessels, and to be enabled thereby to execute intelligently bills of health and other documents required by the laws of his country, and to inform his Government concerning the extent to which its sanitary regulations have been observed at ports of departure by vessels destined to its ports, with a view to facilitating entry of such vessels therein.

Article XXVII.

Each of the High Contracting Parties agrees to permit the entry free of all duty and without examination of any kind of all furniture, equipment and supplies intended for official use in the consular offices of the other, and to extend to such consular officers of the other, and their families and suites as are its nationals, the privilege of entry free of duty of their baggage and all other personal property, whether accompanying the officer to his post or imported at any time during his incumbency thereof ; provided, nevertheless, that no article, the importation of which is prohibited by the law of either of the High Contracting Parties, may be brought into its territories.

It is understood, however, that this privilege shall not be extended to consular officers who are engaged in any private occupation for gain in the countries to which they are accredited, save with respect to governmental supplies.

Article XXVIII.

All proceedings relative to the salvage of vessels of either High Contracting Party wrecked upon the coasts of the other shall be directed by the consular officer of the country to which the vessel belongs and within whose district the wreck may have occurred. Pending the arrival of such officer, who shall be immediately informed of the occurrence, the local authorities shall take all necessary measures for the protection of persons and the preservation of wrecked property. The local authorities shall not otherwise interfere than for the maintenance of order, the protection of the interests of the salvors, if these do not belong to the crews that have been wrecked, and to carry into effect the arrangements made for the entry and exportation of the merchandise saved. It is understood that such merchandise is not to be subjected to any Custom-house charges, unless it be intended for consumption in the country where the wreck may have taken place.

The intervention of the local authorities in these different cases shall occasion no expense of any kind, except such as may be caused by the operations of salvage and the preservation of the goods saved, together with such as would be incurred under similar circumstances by vessels of the nation.

ANNEX 3.

Questionnaire No. 1. — Nationality.

ANALYSIS OF REPLIES RECEIVED FROM GOVERNMENTS, SUBMITTED BY M. RUNDSTEIN.

The majority of the replies agree that the question of nationality is one suitable for immediate consideration. Naturally, the object in view is codification by stages, by the elimination of problems which might encounter political obstacles and by giving preference to the regulation of matters which are mainly of secondary importance. Generally speaking, there is approval of the view set out in the Committee's report postulating the method of *limited selection* as that best adapted *in statu quo hodie.*

I.

Nine countries are in favour of an immediate codification of questions relating to nationality, though they do not mention details. The first seven of the following countries have *in principle* accepted the views contained in the preliminary draft :

(1) Australia ;
(2) Brazil ;
(3) Bulgaria ;
(4) Czechoslovakia ;
(5) France (subject to reservations in regard to certain articles) ;
(6) Poland ;
(7) Salvador ;
(8) Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes.
(9) United States (which suggests that the details should be considered in any negotiations which ensue).

II.

Eleven countries, while recognising that the subject is suitable for codification and that international regulation may ultimately be undertaken, consider that certain clauses in the preliminary draft are at variance with the provisions of their municipal law.

Accordingly, these States, though not opposed to codification, would have good grounds for reservations in regard to particular provisions. The difficulty is in reality only apparent, since the preliminary draft may be modified and cannot be regarded as a " ne varietur " document. It is therefore reasonable to suppose that the States enumerated below should be included among the supporters of codification, especially as some of them are anxious to extend its scope by including problems not dealt with in the preliminary draft.

(1) Austria ;
(2) Cuba ;
(3) Estonia ;
(4) Finland ;
(5) Greece ;
(6) Japan (subject to further study, on which the competent authorities are at present engaged) ;
(7) Norway ;
(8) Roumania ;
(9) Spain ;
(10) Sweden ;
(11) Switzerland.

III.

Venezuela and *Italy* are the only countries which have given definitely negative replies.

The *British Empire* and *India* do not consider that it would be possible to regulate questions of nationality as a whole by international agreement, or desirable at the present time to attempt to do so. On the other hand, these States consider that the special questions of dual nationality and statelessness might be regulated forthwith.

IV.

Finally, it should be noted that three countries take up a special point of view, namely:

(1) *Belgium*, which considers that an agreement on questions of nationality is impracticable and that the only possible solution is the conclusion of bilateral conventions ;

(2) *The Netherlands*, which considers that codification by stages, though not easy, nevertheless appears to be possible, and takes the view that an examination of the question should be postponed to allow of its being dealt with at the Sixth and Seventh Hague Conferences ; and

(3) *Italy*, which, emphasising the difficulties arising out of conflicts of the *jus sanguinis* and the *jus soli*, favours rather the settlement through private treaties.

V.

It should be added that the following countries have promised to submit replies, which, however, have not yet been received :

(1) Denmark ;
(2) Egypt ;
(3) Germany (which points out that the consideration of this question has not yet been completed) ;
(4) Portugal.

As you are aware, the Committee thought that Article 6 of the preliminary draft could not be included among the matters capable of forming the subject at present of international regulation. I must, however, state that the Committee's pessimistic view was not justified, for a number of States think that the provisions of Article 6 are acceptable and even desirable, (*e.g.*, Roumania, Belgium, Switzerland, Austria—Sweden as regards paragraph 2 of Article 6 only.)

CONCLUSION.

The Committee,

Considering :

(1) That there are problems arising out of the conflict of laws regarding nationality the solution of which by conventions could be envisaged without encountering political obstacles ; and

(2) That the clauses of the preliminary draft submitted to Governments for consideration can be adopted as a provisional basis for an international regulation, subject to such modifications as may be subsequently necessitated by the special character of the laws of the various countries ;

is of opinion

That the question of nationality, while difficult to regulate as a whole, is capable of codification within the sphere defined in the provisions of the preliminary draft, and considers that limited codification on these lines would be desirable and realisable.

ANNEX 4.

Questionnaire No. 2. — Territorial Waters.

ANALYSIS OF REPLIES RECEIVED FROM GOVERNMENTS, SUBMITTED BY M. SCHÜCKING.

I. STATES WHICH ADMIT THE POSSIBILITY AND DESIRABILITY OF A CONVENTION ON THIS QUESTION.

The following twenty-one States have replied affirmatively in principle :

Germany.—" The German Government has examined the questionnaires of the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law transmitted with your letter of March 22nd, 1926, with a view to determining whether the regulation of the subjects treated therein is desirable and realisable in the near future. The German Government considers that the following subjects could be so dealt with :

" I. Territorial Waters.

. . . . . .

" In the first place, as regards the question of *Territorial Waters*, the German Government starts from the principle that the extent of the territorial sea should continue to be three

nautical miles as at present. This is also the view expressed by the Council of the Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht in the resolution given in the Annex to the German reply. The German Government further accepts the remainder of this resolution, which corresponds in all essential respects with the principles embodied in the draft convention of the Committee of Experts. The German Government accordingly considers that the draft in question provides a suitable basis for a first attempt to regulate by international agreement the question of territorial waters. Subject to a final statement of its views, the German Government desires to draw attention to the remarks on certain points of detail in the draft which are given in the attached observations. "

Australia.—" I have the honour, by direction of the Prime Minister, to inform you that the Commonwealth Government considers it desirable to endeavour to secure the regulation by international agreement of all the subjects dealt with in the questionnaires which accompanied your letter, viz. :

" 1. . . . . .
" 2. Territorial Waters.
" 3. . . . . .

" To what extent agreement is realisable can only be ascertained by a conference for the purpose of formulating rules which are generally acceptable, but it would appear to the Commonwealth Government that agreement on many points, if not on all, ought to be attainable.

" The Commonwealth Government is of opinion that the subjects which might be selected for immediate consideration are :

" 1. . . . . .
" 2. Territorial Waters.
" 4. . . . . .

Brazil.—" M. Schücking's draft, as revised by the Committee, realises a recommendation we made in 1911 :

> " ' It would be highly desirable to fix the zone of the jurisdictional sea by international agreement in such a way that States might, without conflict of sovereignty, supervise and police this area for the maintenance of order, the punishment of crime, the regulation of fishing, the prevention of contraband and the establishment of such general rules as may be deemed necessary for navigation and commerce, without prejudice to the rights of international trade. '

" The questions selected as a commencement of the work of codification are, in our opinion, capable of settlement, and their settlement would be desirable. "

British Empire.—" I am directed by Secretary Sir Austen Chamberlain to inform you that His Majesty's Government consider the amended draft convention on territorial waters a useful basis for future discussion. "

Bulgaria.—" In reply to your letter C.L.25.1926.V, I have the honour to inform you that, in the opinion of the Bulgarian Government, the regulation by international agreement of the subjects treated in the questionnaires is desirable and realisable. "

Cuba.—" There would be no difficulty either, in principle, in preparing a convention on territorial waters. "

Denmark.—" The Danish Government is of opinion that a settlement of this question by international agreement is desirable and realisable in the near future. It regards the memorandum submitted by the Committee, with the draft convention attached, as an excellent piece of work which might very suitably form the basis of subsequent negotiations for an international convention on the subject. "

Estonia.—" The draft convention drawn up by the special Sub-Committee and amended by M. Schücking appears to me to be deserving of Estonia's adhesion. "

United States of America.—" It is the view of the Government of the United States that international arrangements on the general subjects of : . . . (2) Territorial Waters . . . would serve a useful purpose and would therefore be desirable, and that there would be no insuperable obstacles to the concluding of agreements on these general subjects. The Government of the United States is not prepared at this time to state whether all the points mentioned in the questionnaires on the subjects referred to would yeld to regulation by international agreement, nor does it desire to express an opinion regarding the desirability or possibility of regulating all the points by international agreement until it has had opportunity to make a more intensive study of them than it has as yet done. The details would seem to be proper matters for discussion in any negotiations which may ensue. "

Finland.—" The Finnish Government is convinced that the questions relating to territorial waters should be considered as one of the most suitable branches for general regulation. At the same time, the practical need for unification in this branch is making itself felt more and more urgently in view of the multiplicity of the interests it affects in the lives of modern nations. "

Greece.—" In reply to your letter of March 22nd last, I have the honour to transmit to you herewith the observations of the Technical Commission set up to examine the points raised in the questionnaire which accompanied your letter.

" The opinion of the Commission does not, in the main, differ from the conclusions reached by the Committee of Experts.

" The Hellenic Government is of opinion that the settlement of these problems by means of international agreement would, in principle, be desirable.

" It reserves the right, however, to define, enlarge or modify, if necessary, at the proper time and in the proper place, the opinions advanced by the above Commission.

" The Technical Commission agrees with the Committee of Experts that it is necessary to solve by means of an international convention the problems connected with the rights of the riparian State within its territorial waters. "

India.—" I am directed by the Secretary of State for India to inform you that the Government of India consider that the amended draft Convention on Territorial Waters is a useful basis for future discussion. "

Irish Free State.—" I have the honour to inform you that the Government of the Irish Free State, having examined the questionnaire and draft Convention on Territorial Waters included therein, consider that it offers on acceptable basis for discussion of the subject by an international conference. "

Japan.—" The Imperial Government considers that the reports on Questions . . . 2, ... referring to . . . . territorial waters, . . . respectively, might provide a satisfactory basis for discussion. It would observe, however, that these reports contain certain points which it could not approve in their present form, and would add that the competent Japanese authorities are at present engaged on a very careful study of these problems. "

Portugal.—" Portugal has already explained her point of view in Admiral Vicente de Almeida de Eça's report, which was approved on July 28th, 1925, by the Portuguese Permanent Commission of International Maritime Law, and in the observations recently made by the representatives of that Commission during the Conference of the International Law Association at Vienna. These views were also expressed in a detailed statement made by Dr. Barbosa de Magalhães before the League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law. Portugal, while valuing the report of the Committee of Experts most highly, and being of opinion that it would be difficult to carry into effect any draft convention which did not conform to the usages and requirements of the different countries, ... "

(Opinion of the Permanent Commission on International Maritime Law, Lisbon.)

Roumania.—" The provisions of this draft convention, which has been drawn up with such competence and skill by the distinguished Rapporteur, could be adopted by the Royal Government subject to the observations set out above. "

Salvador.—" In the opinion of the Government of Salvador, the regulation by international agreement of these subjects, both in their general aspects and as regards the specific points studied in the relevant reports of the Sub-Committees, is desirable in the near future. "

Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes.—" The Royal Government considers that the questions proposed by the Committee should be codified. "

Sweden.—" The Swedish Government considers that the conclusion of an international convention on questions connected with territorial waters would be highly desirable. The vagueness of international law on certain points is obviously a source of much inconvenience. The proposed convention, moreover, need not necessarily constitute a schematic and uniform settlement of all these questions. On the contrary, we should endeavour to produce an international agreement so drafted as to take into proper account the acquired rights of and dissimilar conditions existing in the various countries. In any case, the Swedish Government considers that the opportunity afforded the various Governments of expressing their views on the subject—so that the necessary conditions of an international settlement may be more clearly determined—is an excellent preparatory step. "

Czechoslovakia.—" Czechoslovakia's interest in the codification of this branch of the law is practically confined to the general interest felt in the clarification and regulation of international relations as soon as possible and as far as practicable. "

Venezuela.—"This Ministry has given due consideration to these questions, and has reached the conclusion that, in regard to the following subjects, there exists a body of principles that have definitely secured international acceptance: Territorial Waters . . . These questions would therefore seem to be sufficiently ripe to be considered by international conferences."

II. States which do not think that the Conclusion of a Convention is either Possible or Opportune.

These are the *three States*:

France.—"On the other hand, the French Government thinks that an agreement on Question 2, . . . : Territorial Waters, . . . would be premature or else would be hardly practicable.

"The regulation of the question of territorial waters is conditioned in the different States by such diverse requirements, due to the geographical, economic and political factors involved, that it would be difficult to regulate in a uniform manner. It has often been proposed to draw up general regulations with regard to territorial waters, and it has never yet been found possible to give practical effect to this proposal. It seems likely that in future difficulties will be encountered similar to those which have prevented success in the past."

Italy.—"We are of opinion that, in this question also, it will be difficult to secure general international agreement on account of the widely different geographical, economic and political circumstances in the various countries, their divergent needs in the matter of defence and the fact that the requirements of countries which have an ocean seaboard are dissimilar from those of countries whose shores are washed by inland seas. The insuperable difficulties which similar efforts have encountered in the past are bound to re-occur in the near future and frustrate all attempts to formulate uniform rules for this branch of the law."

Poland.—"With reference to the question of territorial waters, the Government holds that this problem cannot, as a whole, yet form the subject of codification, opinion being still so divided as to the extent of the 'territorial sea' and the rights of riparian States over waters situated outside that zone. On the other hand, problems relating to jurisdiction in the matter of commercial ships in maritime ports do not, from the point of view of codification, raise any serious difficulty, and they might thus be solved on a uniform basis."

III. States whose Replies are neither definitely Affirmative nor Negative.

These are the *two States*:

Norway.—"The Norwegian Government considers it highly important and desirable that international law, the relative vagueness of which in this matter has caused many difficulties in international relations, should be clarified and defined as far as possible. It feels, however, that the reasons which can be adduced in favour of such action vary so considerably from country to country that it is difficult for a State to reply separately and definitely to the main questions until sufficient data have been obtained regarding the practice followed in other countries and the light in which they regard their own territorial waters. In the opinion of the Norwegian Government, the questionnaire is a first preliminary step towards international agreement on these questions."

Netherlands.—"Territorial waters also constitute a problem which it would be difficult apparently, in the present state of law, to settle at once and *in toto*. Her Majesty's Government feels, however, that in this case also an international conference would be useful even if it did nothing more than define the questions on which agreement seemed possible. It would, however, be highly desirable, before the conference met, to set up a preparatory committee which would clear the ground and define the precise scope of the conference's work."

IV. States which refrain from proposing any Solution or which have abstained from replying.

These are the *three States*:

Austria.—"As Austria is not a maritime Power, the Federal Government refrains from giving any opinion on the questions dealt with in Questionnaire No. 2 (Territorial Waters). . ."

Spain.—"Among the fundamental principles laid down in this questionnaire is one fixing the area of the territorial . . . sea at three marine miles. This is contrary to Spanish law . . ."

Switzerland.—" We shall duly communicate to you as soon as possible the observations which the Federal authorities may have to offer regarding Questionnaires Nos. 3, 4 and 5. As regards the *other* questionnaires, we have noted their contents with interest, but, as the problems with which they deal are of only very indirect concern to our country, the Swiss Government, at least for the present, does not feel itself called upon to express any views concerning them. "

ANNEX 5.

Questionnaire No. 5. — Procedure of International Conferences and Procedure for the Drafting and Conclusion of Treaties.

ANALYSIS OF REPLIES RECEIVED FROM GOVERNMENTS, SUBMITTED BY Dr. RUNDSTEIN.

It may perhaps be desirable to refer to the intentions of the Committee, as set out in its letter of January 29th, 1926, regarding the question of the procedure of conferences and the conclusion of treaties.

The Committee pointed out that there was no question of attempting to reach, by way of international agreement, a body of rules which would be binding obligatorily upon the various States.

The object of the Committee's investigation was more modest. It was desired to put at the disposal of States rules in the form of *jus dispositivum*, which they could apply or modify as they chose in each concrete case and the acceptance of which might save them much discussion, doubt and delay.

The report submitted to the Governments did not accordingly contain any draft proposals. The Committee was of opinion that the two lists annexed to the report indicating questions for future regulation and possessing the character of questionnaires might prove useful for the preliminary stage of codification.

We shall now indicate the opinions of Governments on the report which was submitted to them for consideration.

In the first place, the Committee has now received *twenty-five* replies. In addition, four countries (Czechoslovakia, Egypt, Portugal and Spain), which submitted their views on other questions, have not yet defined their attitude to the codification of the rules for the procedure of conferences and the drafting of treaties.

Fourteen of these twenty-five replies are definitely in the *affirmative*. They frequently contain new and important suggestions, extending in some cases beyond the scope of the problems referred to in the report.

Five States, while expressing a favourable opinion, make certain reservations, relating in part to the handling of a number of problems not suitable for regulation by convention ; at the same time, these States desire to put forward further amendments when an international conference is convened. This heading includes recommendations regarding the necessity of framing a *preliminary draft convention*.

Lastly, *seven* countries replied in the *negative*.

A full analysis brings out the following points :

I.

Replies in the Affirmative and without Reservations.

Australia ;
Austria ;
Bulgaria ;
Brazil ;
Cuba ;
Estonia ;
Finland ;
France ;
Greece ;
Netherlands ;
Norway ;
Poland ;
Salvador ;
Switzerland.

The following countries declared themselves in favour of immediate codification, but do not make any detailed observations or criticisms :

Bulgaria ;
Brazil ;
Greece ;
Netherlands (leaving aside all consideration of the urgency of codification) ;
Poland ;
Salvador.

There is general acceptance of the Committee's view that the rules to be formulated can only be drafted as a *jus dispositivum*, which would not limit the independence of States (*Austria, Estonia, France, Norway, Switzerland*).

Austria points out that it would be desirable to deal with questions relating to direct and delegated representation. The problem of imperfect ratification and, in particular, ratification subject to reservations has been dealt with in a report by M. Fromageot, which has been accepted by our Committee. It is very doubtful if the question of international agreements concluded *orally* can form the subject of regulation.

Cuba points out very justly that certain questions mentioned in the questionnaire, such as the definition of international conferences and treaties, seem to be more suitable for theoretical study than for embodiment in a practical convention.

Estonia, while giving a favourable opinion, would desire more detailed questionnaires since the brief enumeration of certain problems is inadequate. In addition, it believes that the difficulties of interpretation which occur in cases in which a convention is drafted in two or more languages should be settled in explicit terms.

Finland draws special attention to the well-known subject of reservations, and desires regulation of the question whether an amendment to an international conference requires an absolute majority or whether departures from this strict principle should be allowed.

The Government of the *French Republic*, which considers that it is desirable and practicable to draw up a body of rules for the use of international conferences and Foreign Offices, points out that it will be necessary to prepare a *preliminary draft* containing provisions drawn up with some degree of precision.

Switzerland states that the two lists prepared by the Committee appear to be *very complete* and makes very valuable suggestions regarding the collection of specimen formulas of diplomatic instruments and an investigation into the possibility of simplifying certain obsolete forms. On the other hand, the Federal Council does not approve of the idea of making a collection of constitutional provisions governing ratification of international agreements.

II.

Replies in the Affirmative with Reservations.

Belgium ;
Denmark ;
Italy ;
Roumania ;
Sweden.

The *Belgian* Government considers that the preparation of a complete code on this subject may perhaps be impossible, but that it should be feasible to draw up a body of rules regarding the drafting of treaties, full powers, signature, ratification, denunciation, etc.

Denmark is of opinion that it would be sufficient, for the time being, to select for regulation certain questions of special practical importance, viz., the right of unilateral denunciation, interpretation of the most-favoured-nation clause and clauses regarding treatment on the same footing as nationals, the right to make reservations when signing or ratifying an international convention, interpretation of the *Allbeleiligungsklausel*, etc.

The Royal Government of *Italy* thinks that it is possible to adhere to the Committee's suggestions, but it believes that this is not an urgent question.

Roumania, considering that too rigid a body of rules might engender difficulties and disputes, is in favour of the adoption of very broad formulas which could be adapted to all circumstances. She therefore reserves her right to make numerous suggestions on this subject when the proposed international conference is held.

The *Swedish* Government considers that a codification of rules for the procedure of international conferences is not at present necessary, as certain definite customs are now growing up in connection with the conferences convened by the League of Nations. On the other hand, it would be highly desirable to attain a greater measure of uniformity in the rules for the conclusion and drafting of treaties.

The Swedish Government is inclined to think that the best method, for the present, would be for the Committee to prepare drafts which might then be used as models by the various States, and desires the Committee to draw up a project concerning the drafting of international conventions and a draft formula for the clauses which are usually to be found in these conventions.

It is understood that such regulations should not be regarded as a body of obligatory rules, and that the various States would still be free to employ these models or not as they chose.

III.

REPLIES IN THE NEGATIVE.

British Empire ;
Germany ;
India ;
Japan ;
Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes ;
United States of America ;
Venezuela.

The following countries replied in the negative without giving reasons for their decision :

Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes ;
Venezuela.

Germany believes that it would be exceptionally difficult to regulate the matters in question by means of collective agreements. Difficulties may arise owing to differences in the Constitutions of the contracting parties. In addition, such regulations would appear to be premature, as certain substantive questions of international law would first have to be settled. The German Government therefore suggests that treatment of the questions referred to should be postponed for the time.

The *British Empire* (with whose views the Government of *India* associates itself) does not consider the question to be a subject of international law whose regulation by international agreement is desirable and realisable, especially as the Committee itself has pointed out that there can be no question of a body of rules which will be binding obligatorily.

The Government of the *United States of America* holds a similar view and considers that the determination of the procedure of international conferences and the concluding of treaties might well be left to the parties themselves and to the discretion of the delegates representing the respective Governments.

The Imperial *Japanese* Government holds that these questions are not yet sufficiently ripe to allow of the conclusion of an international convention. It feels, however, that it would be very desirable for representatives of the various countries to examine them with a view to preparing an agreement, which should, however, contain nothing more than recommendations.

CONCLUSION.

The following suggestions may be made :

Initial Stage.

The Committee is of opinion that it is possible to formulate rules to be recommended for the procedure of international conferences and the conclusion and drafting of treaties. It considers that the codification of such rules, which would not be binding obligatorily upon the signatory parties, would be desirable and realisable.

ANNEX 6.

Questionnaire No. 6. — Piracy.

ANALYSIS OF REPLIES RECEIVED FROM GOVERNMENTS, SUBMITTED BY M. MATSUDA.

The varied nature of the replies of the Governments to Questionnaire No. 6 on Piracy renders the preparation of an accurate analysis somewhat difficult. Following the example of a number of my colleagues when discussing the replies from Governments regarding other subjects, I have proceeded by classifying the replies and indicating their nature.

Twenty-nine States replied to the questionnaire. Two States—Egypt and Chile—promised to communicate their views on the question, but their replies have not yet been received.

1. Of these twenty-nine States, eighteen recognised the possibility and desirability of an international convention on the question.

These eighteen States fall into two categories. Nine replied in the affirmative : the British Empire, Bulgaria, Cuba, India, the Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes, the

Netherlands, Poland, Salvador, and Venezuela. The nine others, while replying in the affirmative, made reservations or observations : Australia, Belgium, Czechoslovakia, Greece, Italy, Japan, Portugal, Roumania, Spain.

2. Three States did not think the regulation of this question was specially urgent or important ; they did not, however, object to its being dealt with by international agreement should other States so desire. These three countries are Germany, Brazil and Sweden. They may therefore be regarded as giving their assent.

3. Six States refrained for various reasons from putting forward any opinion : Austria, Denmark, Estonia, Finland, Norway, and Switzerland.

4. Finally, two countries—the United States of America and France—replied in the negative, or what amounts to the negative.

It should be pointed out that certain countries—Czechoslovakia, Portugal, and Spain—submitted highly interesting observations on the Sub-Committee's report on piracy. I shall not discuss these observations in detail at present, but I should like to mention that Czechoslovakia, in addition to its observations on the report, put forward a definite suggestion. The reply to the questionnaire contains the following passage :

" Of the seven questions submitted for the opinion of the Governments, three (Nos. 2, 6 and 7) belong to the field of maritime law. Their solution is accordingly of no direct or immediate interest to a continental State like Czechoslovakia. Czechoslovakia's interest in the codification of this branch of the law is practically confined to the general interest felt in the clarification and regulation of international relations as soon as possible and as far as practicable. Any work undertaken on these subjects should therefore, at the present stage of the proceedings, conform, first and foremost, to the opinions based on the experience and needs of maritime States. Nevertheless, the Czechoslovak Government would venture to submit herewith the following suggestion for examination by the Committee.

" The solution of the questions referred to in the questionnaires would perhaps be simpler, more systematic and more profitable if the work of codification contemplated were undertaken from a more general point of view, that is to say, if the three questions and, if need be, any other questions were dealt with in a more general convention, a sort of ' Convention on Maritime Laws and Usages '. Within these wider limits, the regulations proposed for the different individual questions would be seen to derive from certain general principles of law, a fact which would facilitate not only the interpretation of these rules but also their amendment in course of time. We may take a concrete case: the Convention which the Czechoslovak Government has in mind would start by laying down the principle of '*mare res communis omnium*', so that the freedom of the use of the sea would invariably be presumed, and this general rule would be followed by a statement of exceptions (territorial waters, restrictions on the free exploitation of the products of the sea, etc.). A general convention of this kind could also include an agreement as to penalties. These latter provisions would be followed in logical sequence by an agreement on the suppression of piracy (police measures to be applied in the special case of illicit use of the sea). Finally, the Convention might be concluded with a revision of the conventions on submarine cables, on wireless telegraphy, and on assistance, life-saving and salvage at sea. "

In summing up the replies, it will be seen that twenty-one out of twenty-nine countries approve of regulation by international agreement, two do not approve, and six express no opinion.

I beg to submit the foregoing considerations to the Committee, which will decide whether it is desirable under the circumstances to recommend the question of piracy to the Council as being a subject suitable for regulation by international agreement.

I. States which admit the Possibility and Desirability of a Convention on the Question (eighteen States).

A. *States replying affirmatively* (nine States) :

British Empire.—" I am directed by Secretary Sir Austen Chamberlain to inform you that His Majesty's Government consider that piracy is a subject of international law the regulation of which by international agreement it might be desirable to attempt. "

Bulgaria.—" In reply to your letter C.L.25.1926, I have the honour to inform you that, in the opinion of the Bulgarian Government, the regulation by international agreement of the subjects treated in the questionnaires is desirable and realisable. "

Cuba.—" There can be no objection to the discussion and international settlement of this question, which is of some importance in certain parts of the world. "

India.—" I am directed by the Secretary of State for India to inform you that the Government of India consider that piracy is a subject of international law the regulation of which by international agreement it might be desirable to attempt. "

Nelherlands.—" As regards the three other questions : (1) Diplomatic Privileges and Immunities ; (2) Piracy ; and (3) the Procedure to be followed at International Conferences and in the Conclusion and Drafting of Treaties, Her Majesty's Government is of opinion that—leaving aside all consideration of the urgency of codification—these questions have now reached a state at which it should be possible to reach an agreement on the main points. "

Poland.—" With reference to the questions defined in your note, the Polish Government regards nationality, diplomatic privileges and immunities, the responsibility of States in respect of injury caused to the person or property of foreigners, procedure of international conferences and procedure for the drafting of treaties, exploitation of the products of the sea, and, lastly, piracy, as suitable for codification, and considers such codification both desirable and feasible. "

Salvador.—" In the opinion of the Government of Salvador, the regulation by international agreement of these subjects, both in their general aspects and as regards the specific points studied in the relevant reports of the Sub-Committees, is desirable in the near future. "

Kingdom of lhe Serbs, Croals and Slovenes.—" With reference to the questionnaire drawn up by the Committee for the Codification of International Law which you forwarded to the Royal Government, I have the honour to inform you, on behalf of my Government, that it considers that the questions proposed by the Committee should be codified. "

Venezuela.—" This Ministry has given due consideration to these questions, and has reached the conclusion that, in regard to the following subjects, there exists a body of principles that have definitely secured international acceptance : Territorial Waters, Piracy, Exploitation of the Products of the Sea, and Diplomatic Privileges and Immunities. These questions would therefore seem to be sufficiently ripe to be considered by international conferences. "

B. *Stales replying affirmatively bul wilh reservalions* (nine States) :

Australia.—" I have the honour, by direction of the Prime Minister, to inform you that the Commonwealth Government considers it desirable to endeavour to secure the regulation by international agreement of all the subjects dealt with in the questionnaires which accompanied your letter, viz. :

" 1. . . . . .
" 2. . . . . .
" 3. . . . . .
" 4. . . . . .
" 5. . . . . .
" 6. Piracy.
" 7. . . . . .

" To what extent agreement is realisable can only be ascertained by a conference for the purpose of formulating rules which are generally acceptable, but it would appear to the Commonwealth Government that agreement on many points, if not on all, ought to be attainable. "

Belgium.—" 4. *Piracy.*—The definition by international agreement of the rules applicable to piracy seems to be possible if only actual piracy be considered, to the exclusion of privateering or other ventures of a similar political nature.

" The draft prepared by the Sub-Committee of Experts contains a series of suggestions which could be usefully considered by an international conference. "

Spain.—" The rules laid down in the eight articles of the draft convention for the repression of piracy as modified by M. Matsuda, following on the discussions of the Committee of Experts, are acceptable ; but the first of these articles should contain a definition of the term ' piracy vessel '.

" The deduction to be drawn from the text of Article 1 and the following articles is clearly this : So long as no acts of depredation or violence have been committed, there has been no act of piracy. Consequently, the right of search and capture defined in Articles 6 and 7 may only be exercised in the case of suspected vessels after it has been proved that acts of piracy have been committed ; conversely, vessels which have not committed acts of piracy, though they have been fitted out for the purpose, may not be searched.

" It would therefore seem desirable to add to Article 1 a paragraph stating that a vessel flying no flag, or not legitimately entitled to fly the flag of any State, shall be regarded as a pirate. "

Greece.—" The Technical Commission agrees in principle with the Committee of Experts for the Codification of International Law regarding the necessity of establishing an international convention the provisions of which will ensure the suppression of piracy. It also approves the general outline of the draft convention drawn up by the Committee, subject to certain observations. "

Italy.—" The Royal Government agrees, subject to certain reservations, and provided no matters of doubtful analogy are discussed. "

Japan.—" The Imperial Government considers that the reports on Questions 1, 2, 3, and 6, referring to nationality, territorial waters, diplomatic privileges and immunities, and piracy respectively, might provide a satisfactory basis for discussion. It would observe, however, that these reports contain certain points which it could not approve in their present form, and would add that the competent Japanese authorities are at present engaged in a very careful study of these problems. "

Portugal.—" The League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law adopted, at its session held in January 1926, Questionnaire No. 6, comprising among others the following question :

> " ' Whether, and to what extent, it would be possible to establish by an international convention appropriate provisions to secure the suppression of piracy. '

" This question was referred to a Sub-Committee, whose conclusions were embodied in a report signed by M. Matsuda. The Portuguese Permanent Commission has very carefully considered this report on which it presents the following comments.

" The report shows a thorough knowledge of the general doctrine on the subject. There are, however, certain doubtful points to which the Portuguese Commission thinks it well to draw attention.

" The report (A, I) says that piracy has as its field of operation only the high seas ; the inference is that the same acts, committed in the territorial waters of a State, do not fall under international law. But history teaches that the attacks of pirates in ancient times and in the Middle Ages were almost always committed near the coasts, and that, generally, the pirates landed and attacked villages, plundering, looting, and murdering, and kidnapping the inhabitants. It was thus that the Norman pirates acted on the western coasts of Europe, and later the Barbary pirates in the Mediterranean, though the latter, it must be said, preferred to attack on the open sea. It is true that nowadays piracy in either form has become rare. But from time to time piratical acts are still committed, either on the high seas or on the coasts, especially in the Far East, and there appears to be no great difference in the gravity of the offence wherever the scene of the robbery.

" As regards the suppression of piracy, the report quite properly says (Article A, II (2)) that, if a vessel is only under suspicion, a warship is authorised to verify its true character. But it adds that, if the suspicion proves to have been unfounded, the captain of the suspected vessel is entitled to reparation or compensation according to circumstances. This right had perhaps better not be established. It may be assumed that the commander of a warship does not act without due consideration ; though doubtless cases may occur in which his suspicions prove to be unfounded. Just as, in time of war, a belligerent searches a neutral vessel, and, that vessel's neutrality having been established, no reparation is due to it on account of the delay in the voyage, here also it would seem that the delay of the ship would be sufficiently compensated for by the sense of security afforded by the navy's vigilance.

" The report goes on to deal (B) with acts which it classifies as piracy in accordance with treaties or the laws of individual States.

" Among these acts the report cites (I), in the first place, privateering. It seems to admit the legality of privateering in certain circumstances. But the Declaration of Paris of 1856 expressly lays down : ' Privateering is and shall remain abolished '. Accordingly, privateering is illegal, at any rate for States which signed or adhered to the Declaration. In perhaps the most recent work on international law, *International Law for Naval Officers*, published at Annapolis in 1925, we find (page 96) : ' Privateering was abolished by the Declaration of Paris, 1856 '. Moreover, the participation of merchantmen in operations of war is regulated by the 7th Convention of the Hague Peace Conference of 1907, which legalised the existence and action of *converted ships*. Such ships, which are placed on exactly the same footing as warships, were largely used in the late war, and therefore the theory of the legal existence of privateers is no longer admissible.

" *A fortiori*, it seems impossible to admit, as is suggested in the report (B, 2), that a vessel which, while its own country remained neutral, had received a commission from a foreign belligerent State, might capture vessels belonging to a Power which, while an enemy of that State, was at peace with the vessel's own country. Obviously such a ship would have to be considered a pirate.

" Quite possibly some of the above objections have already been raised in the Committee of Experts, as most of the points referred to do not appear in the draft provisions. In a

7.

general way, the Portuguese Permanent Commission accepts the draft, subject to the following remarks, which it submits for the attention of the Committee of Experts.

" *Article* 1.—Add after the words ' the high sea ' the words ' or on the coasts '.

" *Article* 2.—Add at the end : ' and accordingly the right to continue to fly that flag '.

" *Article* 4, paragraph 2.—The application of the second part of this paragraph, ' unless these acts are inspired by purely political motives ', might give rise to awkward discussions ; perhaps it would be better to omit these words.

" *Article* 6.—Omit the words ' if after examination the suspicions are proved to be unfounded, the captain of the suspected ship will be entitled to reparation or to an indemnity as the case may be '. If this omission is adopted, the words ' on the contrary ' in the paragraph following will have to be omitted. "

Roumania.—" 1. Is piracy an important problem to-day ? That is the essential question which must be answered before we proceed to consider the draft prepared by the Sub-Committee for the Progressive Codification of International Law.

" If we simply adopt the traditional conception as accepted in most works and monographs on the subject, we cannot help asking ourselves whether the Committee of Experts ought not rather to have dealt with other problems which are of greater importance to the world to-day but do not appear in the list of subjects of international law which the Committee drew up with a view to their settlement by international agreement.

" If, however, we take a broader view of the question, we must admit that, in view of future developments as regards the character of the measures of suppression, the Committee of Experts has shown great foresight in including piracy in this list. "

Czechoslovakia.—" Of the seven questions submitted for the opinion of the Governments, three (Nos. 2, 6 and 7) belong to the field of maritime law. Their solution is accordingly of no direct or immediate interest to a continental State like Czechoslovakia. Czechoslovakia's interest in the codification of this branch of the law is practically confined to the general interest felt in the clarification and regulation of international relations as soon as possible and as far as practicable. Any work undertaken on these subjects should, therefore, at the present stage of the proceedings, conform, first and foremost, to the opinions based on the experience and needs of maritime States. Nevertheless, the Czechoslovak Government would venture to submit herewith the following suggestion for examination by the Committee.

" The solution of the questions referred to in the questionnaires would perhaps be simpler, more systematic and more profitable if the work of codification contemplated were undertaken from a more general point of view, that is to say, if the three questions and, if need be, any other questions were dealt with in a more general convention, a sort of ' Convention on Maritime Laws and Usages '. Within these wider limits, the regulations proposed for the different individual questions would be seen to derive from certain general principles of law, a fact which would facilitate not only the interpretation of these rules but also their amendment in course of time. We may take a concrete case : the convention which the Czechoslovak Government has in mind would start by laying down the principle of ' *mare res communis omnium* ', so that the freedom of the use of the sea would invariably be presumed and this general rule would be followed by a statement of exceptions (territorial waters, restrictions on the free exploitation of the products of the sea, etc.). A general convention of this kind could also include an agreement as to penalties. These latter provisions would be followed in logical sequence by an agreement on the suppression of piracy (police measures to be applied in the special case of illicit use of the sea). Finally, the convention might be concluded with a revision of the conventions on submarine cables, on wireless telegraphy, and on assistance, life-saving and salvage at sea.

" With regard, in particular, to the draft provisions for the suppression of piracy, annexed to the Sub-Committee's report, it might perhaps be advisable, in order to prevent abuse of the powers conferred on commanders of warships, to stipulate that the State which has effected the capture of a pirate shall be bound to notify forthwith the State in whose register the captured ship appears. Arbitration proceedings might be usefully provided for in case of disputes. "

II. States which, though not opposed to the Solution of the Question, do not see any Urgent Necessity for it or find the Question one of Limited Interest (three States).

Germany.—" There is, in the opinion of the German Government, no urgent need for at once undertaking the general international regulation of the question of piracy. Nevertheless, Germany would raise no objections of principle to such regulations being attempted, should the

League consider this step necessary. In that case, the German Government would reserve its right to submit its views on the various provisions in the draft of the Committee of Experts. "

Brazil.—" Although piracy, which M. Matsuda has examined and defined as a question of international law, is at present of very limited interest, there is no reason why it should not be suppressed by international action. I must admit that this crime, which is extremely rare in the Western Hemisphere, seems to me to be hardly worth consideration outside the penal codes of each country. "

Sweden.—" The Swedish Government has the honour to state that it does not consider the question of piracy to be one of the most urgent matters requiring settlement by international agreement. Should other Powers, however, desire such an agreement, the Swedish Government would not have any objection to this question being dealt with, with a view to the establishment of international rules. "

III. States having refrained from expressing any Opinion (six States).

Austria.—" As Austria is not a maritime Power, the Federal Government refrains from giving any opinion on the questions dealt with in Questionnaires Nos. 2 (Territorial Waters), 6 (Piracy) and 7 (Exploitation of the Products of the Sea). "

Denmark.—" The Danish Government has no observations to offer on this point. "

Estonia.—" Estonia has no observations to make on this point, which, as far as she is concerned, is not a question of primary importance. "

Finland.—" With regard to Questionnaires Nos. 6 and 7, the Finnish Government has no observations to make. "

Norway.—" In pursuance of your request, I have the honour to inform you that, as the question does not directly concern the Royal Government, it does not feel called upon to pronounce upon the desirability of establishing an international convention on the matter. "

Switzerland.—" As regards the *other* questionnaires, we have noted their contents with interest, but, as the problems with which they deal are of only very indirect concern to our country, the Swiss Government, at least for the present, does not feel itself called upon to express any views concerning them. "

IV. States which do not think the Conclusion of a Convention either Possible or Desirable (two States).

United States of America.—" With regard to the sixth subject enumerated in the communication of the Secretary-General, namely, Piracy, it is the view of the Government of the United States that piracy, as that term is known in international law, is so nearly extinct as to render of little importance consideration of that subject as one to be regulated by international agreement. "

France.—" Finally, Piracy, dealt with in document No. 6, would seem at first sight to be a matter on which a general agreement would be desirable and practicable. But if the question is examined from the practical and political point of view, it will be found that the condition of establishing a general regulation on such a matter would be that every contracting State should possess a police organisation and powers of supervision and jurisdiction over its own flag which could be recognised by the other States. No general regulation seems desirable until this condition is everywhere fulfilled. "

ANNEX 7.

Questionnaire No. 7. — Products of the Sea.

ANALYSIS OF REPLIES RECEIVED FROM GOVERNMENTS, SUBMITTED BY Dr. BARBOSA DE MAGALHÃES.

Before beginning to classify and co-ordinate the replies from Governments on the subject of the *Exploitation of the Products of the Sea*, we desire to refer to the conclusions in the admirable report which our colleague, Professor Suarez—whose absence we all regret—submitted to the Committee, and which the Committee transmitted to the Governments.

His conclusions are as follows :

1. That it is possible, by means of adequate regulation, to secure the economical exploitation of the products of the sea.

2. That such regulation could not fail to be in the general interest, since, if the present confusion persists for a few years longer, the extinction of the principal species will be the inevitable consequence of their unrestricted exploitation.

3. That the treaties dealing with the subject apply only to certain species and are for the most part regional in character. They have not always taken into account the point of greatest importance to humanity, which is to find means to prevent the disappearance of species, and not infrequently they concern measures of police or purely commercial measures, without considering the biologico-economic aspect, which is the essential aspect.

4. That the attention of all maritime Powers should be called to the urgency of establishing regulations by holding a conference including experts in applied marine zoology, persons engaged in marine industries, and jurists.

5. That, without prejudice to other matters, the general technical programme of the conference referred to in the previous paragraph might include the following :

(a) General and local principles for the organisation of a more rational and uniform control of the exploitation of the aquatic fauna in all its aspects ;

(b) Creation of reserved zones, organisation of their exploitation in rotation, close periods and fixed ages at which killing is permitted ;

(c) Determination of the most effective method of supervising the execution of the measures adopted and maintaining the control.

In transmitting these conclusions, the Committee, after stating that at had decided to include in the list of subjects the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable at the present moment the question " whether it is possible to establish, by way of international agreement, rules regarding the exploitation of the products of the sea ", drew attention to the following considerations :

> " The practical importance of the question appears to be established by this report and is emphasised in the conclusions which are there reached. The Committee considers that the report indicates in broad outline the problems which a conference including experts of various kinds might be called upon to solve, and feels it a duty to emphasise the urgent need of action. "

Generally speaking, the replies from Governments approve the conclusions of the report and nearly all the replies, including even some of those which are unfavourable, recognise the importance of the question and the necessity of regulation by means of a general international convention.

There are, in addition, a number of replies which are highly encouraging.

Twenty-eight Governments forwarded replies. Of these twenty-eight Governments, two —the Austrian and Swiss Governments—stated that they would refrain from expressing their opinion since their countries were not maritime Powers and therefore were only indirectly interested in the solution of the problem.

Twenty-one Governments gave affirmative or favourable answers—those of Australia, Belgium, Brazil, Bulgaria, Cuba, Czechoslovakia, Denmark, Estonia, Finland, France, Greece, India, Italy, Poland, Portugal, Roumania, Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes, Spain, Sweden, the United States and Venezuela.

Five Governments gave replies which are unfavourable or opposed to the conclusions : the British Empire, Germany, Japan, the Netherlands and Norway.

These unfavourable replies express different views.

The German and Norwegian Governments point out that the problem has been dealt with for many years past by the international oceanographical associations, and in particular by the International Council for the Exploration of the Sea, at Copenhagen. The German Government accordingly " would be glad if, in the first place, the Central Committee of the above-mentioned Council and the other international oceanographical organisations were given an opportunity to state their views on the subject ". In the opinion of the Norwegian Government, " it would be best to await the results of the researches of the International Council referred to above. "

The British and Japanese Governments are opposed to any regulation by general agreement, and the former Government even considers that this is not a subject the regulation of which by international agreement is feasible.

The Netherlands Government, while stating that it " is extremely anxious that an international agreement should be reached on this subject ", considers that " the problem is not primarily a legal one, but economic and commercial ", and is not sure " whether it would not be preferable to refer this question to the Economic Committee of the League, which might

examine it in conjunction with the Permanent International Council for the Exploration of the Sea, at Copenhagen ". The Netherlands Government goes on to say : " In this connection, the Netherlands Government ventures to point out the desirability of international legislation for the protection of the pleuronectidæ. The Permanent International Council has already taken up this question, but it does not seem yet to have obtained any tangible results ".

Among the affirmative replies, mention should be made of those from the Governments of India and Finland, which merely state that they have no observations to submit ; the reply from the Portuguese Government, which "takes the view that, apart from special cases which should be dealt with by the States directly concerned, the only general measure necessary is the extension of territorial waters, for fishery purposes, to twelve or fifteen miles ", and has no objection to the summoning of the conference of technical experts suggested in Professor Suarez' report, so that there is even reason to believe that it would give its consent, as the conference in question would be the body best fitted to advocate the measure contemplated in the Portuguese Government's reply, and also other measures which that Government, in its statement of reasons, considers might be taken on this question, the importance of which it fully appreciates ; the reply of the Belgian Government, which states that it would have no objection to participating in an effort to settle this question by international agreement, on the understanding, however, that an enquiry into this very special question could not be conducted satisfactorily without the assistance of the International Council for the Exploration of the Sea ; the reply of the United States Government, which considers : " (1) that international regulation of certain fisheries, such as those for whales, is desirable and should be realisable; (2) that information as to the status of fisheries for most of the true fishes is not sufficiently complete to admit of the formulation of regulations at the present time; (3) that in most cases particular fisheries may best be regulated by treaties between the nations most directly concerned; (4) that investigations to determine the need for and character of regulations to sustain the various fisheries should be encouraged; and (5) that an international conference is desirable to consider the problem of conserving the whale " ; and the reply from the Swedish Government, which, while pointing out " that there has been in existence, since 1902, a Permanent International Council for the Exploration of the Sea, and that fourteen European States, including Sweden, have adhered to this organisation, which was created on the assumption that it would be impossible to establish international rules for the fishing or catching of certain maritime species until careful scientific research had shown that fishing or catching so seriously affected the existence of these species as to warrant their protection by international measures ", holds that " there are various reasons in favour of convening an international conference of experts to examine the question of the protection of the above-mentioned species in regions where they are threatened with extermination ".

It adds that :

" In conformity with the conclusions of the Committee's Rapporteur, it will not be necessary from the outset to limit the programme of this conference to the above question nor, generally, to certain States, regions or maritime species. The Swedish Government is of opinion that it would be desirable to lay down a general rule to the effect that the conference would only draw up draft international rules in cases where such rules were shown to be obviously and immediately necessary. It does not, therefore, think, as the Rapporteur suggests, that the conference should concern itself above all with preparing a draft the object of which would be to organise a system for the supervision of the exploitation of maritime fauna in all its aspects. The Swedish Government does not consider that such a draft is in any way necessary from a practical point of view. It would be preferable for the conference to consider each individual species separately, in the manner indicated above, and study the various geographical regions separately. "

The reply of the Czechoslovak Government, in referring to the three questions of maritime law submitted to the various Governments (Territorial Waters, Piracy and Products of the Sea), put forward the following suggestion for the consideration of the Committee :

" The solution of the questions referred to in the questionnaires would perhaps be simpler, more systematic and more profitable if the work of codification contemplated were undertaken from a more general point of view, that is to say, if the three questions and, if need be, any other questions were dealt with in a more general convention, a sort of ' Convention on Maritime Laws and Usages '. Within these wider limits, the regulations proposed for the different individual questions would be seen to derive from certain general principles of law, a fact which would facilitate not only the interpretation of these rules but also their amendment in course of time. We may take a concrete case : the convention which the Czechoslovak Government has in mind would start by laying down the principle of *mare res communis omnium*, so that the freedom of the use of the sea would invariably be presumed and this general rule would be followed by a statement of exceptions (territorial waters, restrictions on the free exploitation of the products of the sea, etc.). A general convention of this kind could also include an agreement as to penalties. These latter provisions would be followed in logical sequence by an agreement on the suppression of piracy (police measures to be applied in the

special case of illicit use of the sea). Finally, the convention might be concluded with a revision of the conventions on submarine cables, on wireless telegraphy, and on assistance, life-saving and salvage at sea. "

In conclusion, the most encouraging replies are from the Danish, French and Roumanian Governments.

The Danish Government states that it " has read the excellent report accompanying this questionnaire with great interest ", and " considers that the question dealt with therein is of high practical importance and would be very glad if this question could be satisfactorily settled in an international convention ".

The French Government's reply should be examined in its entirety. The letter in which His Excellency the Secretary-General of the Ministry of Foreign Affairs transmitted his Government's reply is as follows :

" You expressed the desire, etc. . . . "

" In conformity with the indications you gave me, I should like to mention first the question of the Exploitation of the Products of the Sea (the subject of Questionnaire No. 7), as, in the French Government's opinion, it is desirable, practicable and urgent to regulate this matter by international agreement. It would seem, moreover, that every country must have the same interest as France in preventing the extinction of marine animals in the near future and in putting an end to the reckless slaughter reported from different quarters, particularly in the South Seas and, more recently on the coasts of Gaboon. The question is already under serious consideration by our ministries concerned ; they agree that a conference convened to study this question could without undue difficulty conclude a general convention, as indeed has already been done in Africa for the protection of the fauna of that continent, in Europe for the protection of birds useful to agriculture, and in the Northern Pacific between the Powers concerned in regard to fur-bearing seals.

"I should therefore be very grateful if you would inform the Committee of Experts that the French Government attaches special importance to this question, and would ask it if the preliminary procedure could not be accelerated in order that a conference may be summoned as soon as possible. "

The Roumanian Government concludes its long and very interesting statement as follows :

" The stages in the League of Nations work might be as follows :

" 1. A conference of experts in applied biology, economists and international law experts of all States possessing maritime interests should be convened. This conference would discuss and establish fundamental principles, the programme of detailed enquiries and means of application, the institution of the central research institute and the manner in which the latter should collaborate with existing institutions of all countries—that is to say, biological and oceanographical institutes, zoological stations, fishery services, institutes of social economy, etc.

" 2. The organisation of the central research institute with a view to collecting and co-ordinating data, directing the continuation of research work, stating problems and preparing all material for the final solution.

" 3. A new conference should then be convened to discuss and adopt the final solution.

" 4. The new body of law thus created would be codified.

" We think that in this way the League of Nations would be able, in a relatively short space of time, to solve one of the greatest problems for the future of humanity and achieve in this respect the noble aim for which it was created. "

Conclusion.

After careful examination and study of all the replies submitted and all the observations and suggestions made ; and considering :

That nearly all the Governments which sent in replies on this question recognise and emphasise its importance and the need of its being thoroughly investigated ;

That, while two Governments consider that it would be better to settle this question by means of bilateral or multilateral conventions and one Government even takes the view that general regulation by international agreement is not feasible, a large number of other Governments hold the contrary opinion ;

That no Government raises any direct objection to the summoning of the conference proposed in the report submitted to it ;

That there is nothing to prevent the summoning of such a conference and that, though it might not succeed in drawing up a convention on the whole subject or on some of the problems connected therewith, it would none the less yield valuable results ;

That the international organisations of oceanography, and in particular the International Council for the Exploration of the Sea, might be invited to take part in the conference and that their co-operation would certainly ensure results of the greatest value being obtained ;

That, although the question is economic and commercial, it also has a legal aspect—and it is this latter aspect which is specially considered here—and that, consequently, this is not a reason why the Committee should drop the question but only why it should hear the opinions of technical experts ;

That the said conference will merely be a conference preparatory to a possible diplomatic conference at which States, after considering all the information which the preparatory conference supplies and which they themselves have collected, may take such decisions as they think desirable ; and

That several Governments approve of the convening of the conference suggested in the report transmitted to them ;

The Committee decides :

To propose that the Council summon a conference including experts in applied marine zoology, persons engaged in marine industries, and jurists and representatives of the international organisations of oceanography, and in particular the International Council for the Exploration of the Sea, at Copenhagen, and that, without prejudice to other matters, the general technical programme of the conference might include the following :

(a) General and local principles for the organisation of a more rational and uniform control of the exploitation of the aquatic fauna in all its aspects ;

(b) Creation of reserved zones, organisation of their exploitation in rotation, close periods and fixed ages at which killing is permitted ;

(c) Determination of the most effective method of supervising the execution of the measures adopted and maintaining the control.

CONFIDENTIAL

[To be distributed to the Members of the Committee of Experts and to the Council.]

C. 395. 1928. V.

Geneva, August 31st, 1928.

LEAGUE OF NATIONS

COMMITTEE OF EXPERTS

for the

Progressive Codification of International Law

MINUTES

of the

FOURTH SESSION

HELD AT GENEVA

Friday, June 22nd, to Thursday, June 28th, 1928.

FIRST MEETING

Held on Friday, June 22nd, 1928, al 11 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Barbosa de Magalhães and Dr. Wang Chung-Hui.

151. Opening of the Session.

The CHAIRMAN, opening the public meeting, spoke as follows :

Gentlemen and Colleagues, —In the letter which, on April 2nd, 1927, I had the honour to address on behalf of the Committee of Experts to the Secretary-General of the League, I explained some of the reasons why the Committee had thought it preferable at its third session not to submit any further questions to sub-committees for consideration. The feeling on which the Committee's attitude was based was fully justified by events. In particular, the Assembly of the League of Nations decided, on September 27th, 1927, to ask the Committee at its next session to complete the work it had already begun. At the same time the Assembly decided to submit to a first conference for examination the most important subjects which our Committee had recommended for that procedure, namely, nationality, territorial waters and the responsibility of States for damage done on their territory to the persons or property of foreigners.

A close connection can reasonably be traced between these two resolutions of the Assembly. It had undoubtedly been found that, as had been anticipated, the work contemplated by the Committee would occupy, for some time, the intellectual and material resources available for the task of codifiyng international law, and that care must be taken to avoid overloading the programme for the present. We may further reflect that the difficulties we have frequently encountered will probably prove less serious when we have demonstrated the possibility of reaching an agreement on the matters with which we first undertook to deal. We may therefore welcome the Assembly's decision and congratulate ourselves on the action taken as the result of our proposals.

That the League is not at all inclined to shelve the codification of international law is confirmed by the recent enlargement of our terms of reference. It is an encouraging sign that a study of the question of the international suppression of the counterfeiting of currency is desired, for this is a question that touches closely upon three subjects with which we have dealt or shall eventually have to deal. I refer, on the one hand, to extradition and the criminal jurisdiction of States in respect of offences committed outside their territory—questions which we dropped with hesitation and after exhaustive study—and, on the other hand, to letters rogatory in penal matters, which we shall consider shortly.

The most important point, however, is that the Assembly, having considered the report of its First Committee on the Paraguayan delegation's proposal for the preparation of a general and comprehensive plan of codification of international law, and having placed on record the importance which it attaches to the spirit underlying the proposal, requests us to consider at the present session under what conditions the work referred to in the proposal could be undertaken.

In the agenda of our session, these two new questions are to be added to two classes of subject.

Under our terms of reference we are to examine the numerous replies received from Governments to our questionnaires Nos. 8 to 11 on :

Communication of judicial and extra-judicial acts in penal matters and letters rogatory in penal matters.
Legal position and functions of consuls.
Revision of the classification of diplomatic agents.
Competence of the courts in regard to foreign States.

The study of the replies will be rendered much easier by the analyses which have been distributed to us. For these we are indebted to the intelligent enthusiasm of our new collaborator, M. Buero, Legal Adviser to the Secretariat of the League.

There are also three other questions the consideration of which for various reasons has so far been postponed. These are :

The legal position of private non-profit-making international associations and of private international foundations.

Conflicts of laws in the matter of domicile.

The application in international law of the notion of prescription.

For the examination of the Government replies to our questionnaires on these subjects we shall have to establish a special procedure, as the Committee could hardly undertake this task itself.

Last year we said that we were prepared, if necessary, to reconsider at this session the question of investigating fresh subjects. Circumstances seem, however, to have changed.

In meeting for our fourth session I am convinced that we are still animated by the same spirit of cordial co-operation which enabled us to do useful work at our earlier sessions, although the time at our disposal was, for financial and other reasons, extraordinarily short. We greatly regret the involuntary absence of some of our colleagues, including our senior member, M. Loder, who has, however, been authorised to send his distinguished compatriot M. Kosters, in his stead.

My dear colleagues, I bid you all welcome, and for myself I solicit that indulgence, that confidence and that friendliness to which you have made me accustomed.

Mr. Wickersham, speaking on behalf of his colleagues, observed that this was the fourth time that the Committee had met. At the last session there had been some doubt whether it would meet again. The Assembly and the Council had since realised that the Committee's work was not yet completed. The propagation of the idea of a progressive codification of international law had been considerably helped by the decision to hold an official conference in the following year to consider the three questions recommended by the Committee of Experts and, since the last session, the idea of codification had made great strides throughout the world. It had been keenly discussed, particularly in both parts of the American continent. The American International Law Society had considered the three questions which were to be submitted to the international conference of 1929. The Pan-American Conference at Havana had adopted a highly important international code of private law containing no fewer than 437 sections. It might therefore be concluded that the public all over the world had become convinced of the desirability of urging the preparation of a universal code of international law.

The same idea had been put forward as long as fifty years ago by the Institute of International Law, and men of great distinction, particularly Professor David Dudley Field, Professor Fiori and Professor Bluntschli, had written at length upon the question. Their suggestions might not be adopted by the present Committee, but they would certainly be of great assistance to it in its work. The fact that the idea of a progressive codification of international law was again being so keenly discussed was an extremely interesting phenomenon, and a very clear sign of the times ; it showed that men all over the world were definitely in favour of placing the world's affairs under the control of law.

He had no doubt that the Committee would pursue its work in the atmosphere of frankness and cordiality which had characterised the previous session.

Dr. Suarez said that, being now again among his colleagues on the Committee after a long absence, he still retained his faith in the value of the League's work to promote the development of international relations in the direction of peace based on justice.

The work of the Committee of Experts consisted in distilling from the conscience of mankind certain juridical principles which could be laid down as rules for the conduct of relations between States.

The method that had been adopted was the only one by which codification could be successfully achieved. International rules would thus be elaborated by actual members of the States concerned, and would have a much better chance of life than rules laid down beforehand by the human intelligence and intended to be subsequently adapted to international relations.

Recent observations and experiences had confirmed the fact that international law was universal, and had demonstrated the expediency of bearing this fact in mind and proceeding slowly and gradually with the work of codification. This was the Latin-American people's idea of law—to avoid encroaching upon the independence of any individual country when carrying the law into effect. If international law were really the outcome of a universal legal conception, it must prevail over municipal law, but the latter could not be subordinated to it ; still less could it be proclaimed as a general rule, since its whole force depended upon its acceptance by the States of every continent.

The school to which he belonged regarded the Latin Americans as historically descended from Europe; but the Latin Americans insisted that their legal independence should be respected, so that they could do their work without losing the special characteristics of the glorious civilisation of which they were the heirs.

Before concluding his remarks, Dr. Suarez drew attention, on behalf of American and particularly Argentine authorities on law, to the important work that had been done by his colleague M. J. Gustavo Guerrero, at the Pan-American Conference at Havana, where he had defended the principles and general ideas which formed the whole substance of international law and were compatible with all the broad and liberal political tendencies towards regionalism, which did not conflict with the common interests of all the continents.

Finally he expressed the hope that the Americans, who had so many interests in common, would agree upon a definite policy and strive for its fulfilment within the League of Nations, working in harmony with those aspirations for the good of humanity which have so admirably developed in the young American Republics.

The CHAIRMAN read a telegram from M. Barbosa de Magalhães, announcing his arrival for June 23rd.

The Chairman closed the meeting to the public and the Committee went into private session.

152. Agenda of the Session.

The CHAIRMAN observed that the agenda contained four series of questions :

(1) Discussion of the replies of the Governments to Questionnaires Nos. 8-11.

(2) Discussion of reports by the Sub-Committees on questions postponed for further consideration.

(3) Discussion of the new terms of reference given to the Committee concerning the proposal for the preparation of a general and comprehensive plan of codification made by the Paraguayan delegate during the eighth ordinary session of the Assembly.

(4) Discussion of recommendations VII and VIII in the report submitted to the Council of the League of Nations by the Mixed Committee for the Suppression of Counterfeiting Currency.

The proposal of the Paraguyan delegate was a question which might easily attain somewhat large dimensions. For that reason, the Chairman thought it would be well to refer it to a Sub-Committee. It would be necessary nevertheless, for the Committee in the course of a general discussion on this proposal to formulate instructions for the guidance of the Sub-Committee.

Dr. GUERRERO thought that, in examining the replies of the Governments, the Committee would do well to observe the procedure adopted at the previous session, namely, to appoint a Rapporteur to make a summary of the replies and submit them to the Committee in the form of an analytical table.

The CHAIRMAN said that the analyses in question had already been made by the Secretariat, and would be distributed at the next meeting.

Professor DE VISSCHER said that, as he could not remain at Geneva after Monday night, he would be glad if the Committee could begin the examination of the reports on which he had to speak in the course of Saturday or Monday.

The CHAIRMAN said that the Committee would be prepared to make the change in the agenda requested by Professor De Visscher.

The agenda was adopted.

153. Proposal of the Delegation of Paraguay for the Preparation of a General and Comprehensive Plan of Codification of International Law.

The CHAIRMAN read the following resolution adopted by the Council on December 6th, 1927 :

> " The Council, in accordance with the wish expressed by the Assembly by its resolution of September 27th, 1927, concerning the progressive codification of international law, decides :
>
> " *(a)* To invite the Committee of Experts to consider, at its next session, the report on the proposal of the delegate of Paraguay for the preparation of a general and comprehensive plan of codification of international law which was presented by the First Committee to the Assembly on September 23rd, 1927 (document A.111.1927.V), and the resolution thereon adopted by the Assembly on September 27th, 1927, and to report to the Council on the question under what conditions the work referred to in the said proposal could be undertaken. "

The Chairman then read the report of the First Committee of the Assembly containing the text of the Paraguayan delegation's proposal and reminded the Committee of the details of the discussions which took place on this subject in the Assembly (document C.548.M.196. 1927.V.) [1].

[1] See pages 16, 17, 28, 29, 43, 44 and 50 of above-mentioned document.

The Chairman added that the resolution adopted concerning the Paraguayan delegation's proposal might lend itself to different interpretations, as regards the task entrusted to the Committee. He therefore considered it desirable to open a general discussion on the resolution.

Mr. Wickersham proposed that each member should be requested to give his opinion on the decision in question.

The Chairman considered that such a procedure would be admirable, but somewhat premature at the moment, as several members of the Committee desired time for reflection before stating their views. He therefore thought it would be more practical to ask those members who had studied the question to express their opinions for the enlightenment of the other members of the Committee.

Professor Diena asked whether the task which the delegation of Paraguay wished to entrust to the Committee was to compile a table of subjects or to codify the international law of the whole world.

Dr. Guerrero said he did not know exactly what was the intention of the Paraguayan delegation, but he was convinced that if the delegation were contemplating the codification of the international law of the whole world it was aiming at something which was impossible at the present time. This matter had already been discussed at the first session of the Committee. It had considered on that occasion what plan it should adopt for the execution of its task, and by an almost unanimous decision, it had recognised that it was impossible at the present time to draw up any precise plan for the codification of international law. The Committee did not yet know what questions would be found sufficiently ripe to make it possible to include them in a code.

The Chairman said he gathered from the wording of the resolution itself that the Committee was invited to prepare a systematic and comprehensive list of subjects, " with a view to their progressive codification as each became sufficiently ripe ", and that it would be sufficient for the present to consider the conditions under which the problem might be investigated and the work referred to in the Paraguayan proposal undertaken.

He thought that the Paraguayan proposal had in view the preparation of a complete and comprehensive list of the subjects in international law which it might be desirable to codify ; the Committee would not, however, have to prepare this list itself, but would merely have to indicate the manner in which this object could be attained. After the Committee's own experiences in this domain, none of its members could still believe in the possibility of establishing in one stroke a code of public or private international law, since it was necessary as regards each subject to decide whether it was sufficiently ripe ; it was possible, however, to contemplate the preparation of an outline which would gradually be filled in as time went on.

It should not be forgotten that the problem was also being studied outside Europe ; in America, for instance, the tide was running high in favour of the codification of international law. This tide might, in certain circumstances, take a course differing slightly from the trend of European opinion on the same subject. If the reply to the Paraguayan proposal were to be a *non possumus*, there would be a risk that the work of codification would be diverted into two separate channels—one European and the other American—between which there might be divergencies. He was, therefore, strongly in favour of studying the Paraguayan proposal with the greatest care and prudence, in order to avoid any rift in the general effort now being made to attain that codification of international law which was so necessary for the peace of the world. M. Buero, he added, had had the excellent idea of drawing up an historical table showing all the scientific efforts which had been made in America to attain the codification of international law. This table would be distributed to the members of the Committee in the afternoon ; it was supplemented by the illustrations which M. Buero had employed in submitting the question graphically to the Committee.

Professor Schücking thought that the Paraguayan delegate to the Assembly deserved no small meed of praise for having drawn the attention of public opinion to the idea of the complete codification of international law. The great disadvantage of partial codification was that this method sometimes made it impossible to take into account the connections existing between the various subjects which together formed the body of international law. He quoted as an example one of the items on the agenda. Several countries had made reservations with regard to a convention on judicial assistance in penal matters, because the Committee had held that the codification of extradition questions was not desirable nor realisable. It could not be denied that the notion of the political offence was of importance in the law of extradition, in which this notion was always defined. It might also be of some import in the question of judicial assistance. It could thus be seen how difficult it was to separate one question in international law from another.

Another point should be noted in this connection. In the United States of America, the movement in favour of complete codification was, as the Committee knew, very highly developed. As a result of this trend of opinion, a draft code of international law containing twelve special conventions had already been prepared. The latest Conference of the Pan-American Union, which had met in the previous winter at Havana, had considered this question, and its Committee on Codification had accepted at least seven special conventions out of the twelve proposed. They dealt with the following subjects :

1. Status of Aliens.
2. Rights of Neutral States in a Civil War.
3. Treaties.
4. Diplomatic Officials.
5. Consular Agents.
6. Neutrality at Sea.
7. Right of Asylum.

He could not form any definite estimate of the degree of practical value so far attained by these tendencies in America in favour of complete codification ; but nobody could deny the danger to which an official codification established in America might give rise, in that international law, which had hitherto been uniform, might henceforth develop along two different lines.

It must be admitted, however, that it would be a very difficult task at present to establish a plan for the complete codification of international law. The difficulty lay in the fact that at the present time international law was in a state of transition. Public international law could no longer be divided into two parts—the law in time of peace and the law in time of war— when the modern tendency was to exclude war from the system of international law as a legitimate form of international procedure. Until the League of Nations became a universal institution for the dispensation of international justice in important questions, the law governing the various Members of the League would differ from that which governed the relations between countries outside the League, and even the relations between States Members, on the one hand, and States non-members on the other.

These practical difficulties were the reason why doctrine had paid so little attention to the important question of the establishment of a juridical system adapted to modern needs in the domain of public international law. No preparatory work had been accomplished in this sphere. He therefore thought that the Committee should study with prudence, but also with great care, the important proposal put forward by the delegation of Paraguay, and that the most practical method of instituting an enquiry would be to entrust the problem to a Sub-Committee specially appointed for the purpose.

Professor De Visscher held that it was difficult to judge the exact scope of the Paraguayan proposal. It seemed to suggest that the problem was one of method. That problem, however, had been clearly raised at the first session. At that time, the Committee had considered the possibility of codifying international law on a synthetic plan. In view of the difficulty of such a codification, it had decided that it would be preferable to take the line of least resistance and begin by endeavouring to codify those subjects which were most ripe. Three years earlier, therefore, the Committee had taken up a definite standpoint, and he was of opinion that the only practical method was to continue along the path it had then mapped out.

Mr. Wickersham said he entirely agreed with Professor De Visscher, except on one point. According to its terms of reference, the Committee of Experts had been invited to ascertain what questions were sufficiently ripe for codification by means of an international convention to be adopted at a diplomatic conference. The new Assembly resolution now invited the Committee to consider under what conditions codification might be commenced. Whenever the Committee had decided that any question was sufficiently ripe for codification, it had supported its views by stating its reasons. In the present case it would also be called upon to state the reasons for its opinion concerning the possibility of codifying international law as a whole.

In the last few years, considerable progress had been made in the domain of international law. The Committee might consult an article by Mr. Hudson in the *International Law Journal*, 1926, pointing out that, whereas, in a period of fifty years previous to 1914, 228 treaties had been signed embodying the settlement of questions of international law, since 1918-19, 166 treaties of the same kind had been signed.

Work in the United States had been begun on a new principle ; regardless of the degree of maturity attained by any question of international law, an endeavour had been made to define and classify the law anew ; the object was not that this classification should be embodied in the legislation of the various countries, but that it should serve as a guide for Courts of Justice ; it was accordingly set out exactly in the form of a code of law. This work might also be used as a basis for the work of the Committee.

Notwithstanding the considerable importance of international conferences, it might well be that the conventions prepared by these conferences and intended to serve as a framework for a code of international law remained for a considerable time unratified by the countries themselves, in which case they would not come within the domain of practical international law. These conventions however, set out according to the American system, would still have an immediate value, inasmuch as they would serve the Courts of Justice as a guide to the interpretation of international law.

The efforts made in America had already led to a tentative codification of American international law, which was merely a branch of world international law, since international law was one and indivisible. Thus, the code of private international law adopted at Havana was actually in existence, though, not having been adopted by the various Governments, it was not yet being applied in practice. He was not, indeed, at all sure that this code would be accepted by the United States Congress, since the legal provisions it contained had to be considered by the individual State Governments and not by the Federal Government.

Private international law was a comparatively simple matter, but public international law was much more complicated, and, so far, the Committee had been able to find only two or three subjects with which an international conference could deal. Such subjects would undoubtedly become more numerous in the future, but it would not be possible, for a long time to come, to put a general code of public international law into practical effect. He therefore proposed that the question should be referred to a Sub-Committee with instructions to set out the arguments on which the Committee's judgment would be based.

The CHAIRMAN felt sure that the Paraguayan proposal could be conceived on more modest lines than seemed to be the case up to the present. The proposal was " to consider the possibility of framing a general draft plan of codification, with special reference to nomenclature and the systematic classification of subjects, with a view to their progressive codification as and when they are considered sufficiently ripe ". The Committee was not asked to draw up a complete new code on the spot, but merely to work out a general scheme of codification in which questions would be incorporated as they became ripe for action.

If the Committee reached a purely negative conclusion, it would have to state its reasons for that decision. He thought, however, that it might at least recommend the appointment of a body to work for the establishment of a general plan of codification and systematic nomenclature. That would be purely preparatory work, and the Committee would not take upon itself to decide that it was possible immediately to legislate on any given subject. Such a decision would have the advantage of meeting, to some extent, the wishes of transatlantic countries. If, after the Committee had taken a decision, the Assembly should pronounce in favour of a negative reply, he was inclined to fear that in American countries, where interest in the question was very keen, the conclusion would only be drawn that old Europe was incapable of taking any steps to secure agreement on the codification of international law. If, on the other hand, Europe announced its readiness to prepare a general plan of codification, the two Americas would feel that their energy had not been wasted. Without giving a considered opinion, therefore, he thought that the Committee had better not pronounce in favour of a purely negative decision, however courteously expressed.

Professor DIENA observed that the problem reduced itself to the question he had asked. Was the Committee to compile a table of subjects or to construct a plan of general codification ? If the latter, then, as Mr. Wickersham had shown, the undertaking was not a practical possibility. If, on the other hand, it was merely asked to compile a table of subjects, a general programme, that was not impossible.

The CHAIRMAN pointed out that, according to the Committee's terms of reference, it was not even asked to draw up a plan, but simply to suggest the procedure which would make it easiest for a plan to be drawn up. He thought it might ask for the appointment of a special Committee to draw up the plan.

Mr. WICKERSHAM thought that, before drawing up a programme, the Committee ought to satisfy itself of the possibility of carrying out the undertaking. He did not feel that there was any danger of a conflict between America and Europe on the question of the codification of international law. In his view, the most efficient method would be to appoint a sub-committee of three members to study the question.

Dr. RUNDSTEIN could not give a final opinion on the proposal of the Paraguayan delegation, but, interpreting it in the light of the speech delivered by the delegate of Paraguay at the Assembly, he had the impression that what the Paraguayan delegate wanted was a combination of the partial codifications that had so far been carried out.

The Committee would therefore be faced with three questions :

1. Was such an amalgamation possible ?

That was a difficult matter to decide. The American Institute of International Law had already drawn up thirty conventions, of which only twelve had been preserved.

2. Was it possible to draw up a general plan of codification ?

That, he thought, would be much more in the nature of scientific than practical work. He reminded the Committee that there already existed synoptic tables drawn up by Professors Alvarez and De Visscher.

3. Was it possible to establish a permanent organisation to study the codification of international law ?

That point had already been dealt with at the Conference of Jurists at Rio de Janeiro.

All these three questions would have to be answered.

The CHAIRMAN concluded that the Committee agreed to the appointment of a sub-committee to study the Paraguayan proposal. He thought it would be preferable for the committee to consist of five rather than of three members, and that the various currents of opinion which had come to light in the Committee should be represented.

The Committee accepted the Chairman's proposal.

At the CHAIRMAN's suggestion, the Committee appointed Dr. RUNDSTEIN, Mr. WICKERSHAM, Professor SCHÜCKING, M. MATSUDA and the CHAIRMAN to be members of the Sub-Committee.

(The meeting rose at 12.45 a.m.)

SECOND MEETING

Held on Friday, June 22nd, 1928, at 4 p.m.

Chairman : M. Hammarskjöld.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Barbosa de Magalhães and Dr. Wang Chung-Hui.

154. Communication of Judicial and Extra-Judicial Acts in Penal Matters and Letters Rogatory in Penal Matters : Analysis of Government Replies to Questionnaire No. 8.

Professor Schücking said that, in the first place, he thought the Secretariat of the League should be thanked for the splendid work it had done in collating all the replies received to Questionnaire No.8. He would ask his colleagues to glance at document C.P.D.I/110 (and 110*a*) [1] containing observations which should be supplemented by the replies given in document 107*c* [1].

For the moment, he did not feel called upon to recapitulate the contents of these analyses which were before the Committee. He would like, however, to summarise the results of the questionnaire as he saw them.

According to the analysis compiled by the Secretariat, affirmative replies had been received from the Governments of Austria, Brazil, Denmark, Egypt, Estonia, Finland, France, Germany, Hungary, Japan, Latvia, the Netherlands, Norway, Poland, Roumania, Salvador, Sweden, and Switzerland.

In point of fact, the reply of the Government of the French Republic could only be regarded as embodying conditional assent, since it stated that the question was worthy of careful consideration, but that the Government preferred not to give a definite opinion until later.

The Swiss Government observed that a Convention on this subject could not be successful unless it were limited to certain points, which were already fixed by a definite practice accepted by the majority of the members of the community of nations. That of course was true, but Switzerland might still be reckoned as favourable, in principle.

The difficulties which had been raised in connection with certain details in the report by some of the eighteen countries he had just named did not seem to him of sufficient importance to weigh against the proposal for codification as such. The question could not be decided by the fact that a country agreed in principle but reserved the right to discuss the details of the scheme, as did Germany and Roumania. Austria, Finland and Sweden wished to make judicial co-operation in penal matters conditional on the offence being likewise punishable under the laws of the State applied to ; this was perhaps an essential improvement on his draft, but did not affect it fundamentally. Denmark asked that States should be free to refuse judicial co-operation in cases which did not involve an obligation to grant extradition ; this, however, entailed only a very slight modification of the preliminary draft, in which this right was recognised in respect of all political offences.

The Hungarian Government wished to make the obligation to comply with letters rogatory conditional on the communication of further particulars, because there were certain judicial acts, such as seizure, " which could not be performed under the national law of the country ", except on certain conditions with which the applicant State was often unacquainted. Professor Schücking agreed with this proposal, but considered that it was already embodied in his draft, inasmuch as it was explicitly stated that acts of judicial co-operation must be performed in accordance with the law of the country in question.

The Netherlands Government drew attention to the fact that it would probably be necessary to define political offences, since judicial co-operation could not be given in connection with such offences, and this definition was bound to involve certain difficulties.

He agreed that, as the proposed Convention did not contain any definition of political offences, it left a loophole for a country, in some particular cases, to evade the obligations it had accepted ; but, in spite of this deficiency, it could not be said that such a Convention was valueless.

Without going into further details regarding the criticisms passed by certain countries on particular points in the draft, Professor Schücking thought he could say that these criticisms would not preclude an agreement among the countries which had given their assent in principle.

It was necessary to take into consideration the fact that six Governments had pronounced against codification. The countries in question were Australia, Great Britain, India, New Zealand, South Africa and the United States of America. There was clearly no hope of overcoming their opposition ; this applied especially to the United States, which had pointed out in

---

[1] Reproduced in document A. 15. 1928. V., pp. 57-88.

its reply that the whole matter was left for the legislation of the individual States, and that the proposed scheme was contrary to the fundamental law of the American Constitution, under which witnesses could only be heard in the presence of accused.

The countries which had rejected the draft were all Anglo-Saxon countries. It must therefore be asked whether it was necessary for those countries which adhered to the Continental theory of law to give up the whole idea of codifying these subjects on account of the importance of the Anglo-Saxon countries which could not accept such codification. He thought that such an abstention would be contrary to international tradition. In proof of this he would refer to the Hague Conventions on Private International Law. To his knowledge those Conventions had been concluded in the absence of the Anglo-Saxon countries. The same applied to the Convention on Judicial Co-operation in Civil Cases, which would be regulated in a similar manner in the draft submitted to the Committee. The abstention of the Anglo-Saxon countries was regrettable but need not, he thought, prevent the Committee from saying that a Convention on Judicial Co-operation in Penal Matters was desirable and practicable. He was confirmed in his belief by the fact that the Committee which had been considering means for the suppression of counterfeiting currency had made a recommendation on the subject. He referred to document C.P.D.I./108 (Annex 1). Recommendation No. VIII. was simply a statement to the effect that a Convention securing uniformity in the rules for the execution of letters rogatory was desirable. As the question of counterfeiting currency was on the agenda of the session, it might not be out of place to draw attention to this recommendation, made by the Committee previously consulted.

His conviction had been further strengthened by discussions with practising lawyers in Germany. These gentlemen had told him that a convention such as the one which was now being submitted by the Committee was highly desirable, because it was no easy matter for each individual judge to acquaint himself with the details of various, and in many cases totally dissimilar, conventions, in order to find the particular rule applicable to the case he was hearing. Professor Schücking had no doubt that the same difficulty arose in other countries.

Consequently, he proposed that the Committee should inform the Council of the League that, having regard to the replies received by the former, the codification of this subject was desirable and practicable.

Dr. Kosters said that it was the first time he had had the honour of attending a session of the Committee of Experts. Consequently, he did not yet know on what lines the Committee decided whether any particular subject was sufficiently ripe to be dealt with at an international conference under the auspices of the League.

He had asked himself the question, "Must all States Members of the League be in a position to be represented at the future Conference ?" He thought the answer was decidedly "No". No one should reach after more than they could grasp. It seemed to him that very few collective international conventions could be ratified by all the States Members of the League, and he thought therefore that it was necessary to be less exacting. As soon as it seemed probable that an international conference would produce results of appreciable value, it was essential that the League should take action in the interests of a considerable proportion of its Members who might feel the need of consolidating, as among themselves, some particular subject in international law. He was thinking, for example, of the Brussels Conventions on maritime law and the Hague Conventions on private international law. The number of countries which had become parties to those conventions was undoubtedly small when compared with the number that had signed the Covenant of the League. Nevertheless, such results as had been obtained from the Brussels and Hague Conferences seemed to him to be well worthy of the League's efforts. Moreover, the principles embodied in collective treaties were very often calculated to contribute to the subsequent development of an unwritten international law which would operate even in relations with countries that had not signed the treaties in question.

None the less, owing to the very nature of the problem, certain restrictions were essential in this case. M. Kosters did not see how an international conference could be held if the matter at issue affected also States Members of the League which were not prepared to take part in the Conference, and affected them to such a degree that their interests might be prejudiced by the settlement adopted. In particular, a Conference could not be held if the proposed settlement would cause an unfortunate break in the homogeneous development of international law, particularly where the law had developed out of ancient and venerable tradition. Such an obstacle however, did not seem to him to exist in the present case.

That the Governments of the Anglo-Saxon countries should regard the codification of this subject as being neither desirable nor praticable was a very serious matter. If, however, the continents of Europe and South America felt the need of a collective convention on this subject, the League had, as he had already observed, much good work to do.

It was for other reasons that he felt, for the present at any rate, some doubt as to the success of a conference.

Regarded superficially, the subject to be dealt with seemed to resemble closely the question of judicial co-operation and letters rogatory in civil cases, which was regulated by the Hague Convention of 1905. In this case also States were seen to be helping each other to perform their functions in the legal field ; and in this case also the ground had already been prepared by means of a number of bilateral treaties for a collective convention.

There were, however, important differences. Leaving on one side the question of jurisdiction, the sovereignty of the State was a matter of practically no importance in actions

of civil law. In penal cases, on the other hand, the sovereignty of the State was a much weightier factor. The State was itself a party to every penal prosecution ; moreover, the State saw to it most jealously that its own nationals should be tried in its own courts. The rules governing jurisdiction and competence were much stricter than those relating to civil matters ; for example, the discontinuance of proceedings, which was allowed in civil cases, and the submission of a dispute to arbitration, were absolutely excluded in penal cases. Another point was that, in penal cases, the jurisdiction of the courts was extremely wide—much wider than in civil cases. In the Netherlands, penal proceedings might be taken in the court of the place where the offence had been committed, in the court of the place where the accused was domiciled, in the court of the place where he was resident, and, subsidiarily, in the courts of the capital (Amsterdam) ; the courts of the Netherlands were also competent to try offences committed on Dutch vessels.

In penal matters, therefore, the sovereignty of the State was alpha and omega. The State insisted on being master in its own house to a certain extent, so that it could not tolerate any interference by another State in this domain. In many cases, therefore, one State could not lend assistance to other States, which, for their part, adopted the same attitude towards the first State.

The essential aim of the proposed convention must be to define clearly and precisely the cases in which the State applied to was not bound to assist the applicant State. The draft convention had, indeed, taken this into consideration. The idea had been borrowed from the Hague Convention on civil procedure that assistance might be refused if the State applied to considered such assistance likely to prejudice its sovereignty or security. In view, however, of the difference in the importance of sovereignty in civil and penal cases, the reservation regarding sovereignty and security was not adequate in penal matters. As everyone knew, vague and unspecific terms were generally to be recommended in civil law, whereas in penal law they must almost invariably be avoided. That also applied in the present case, where precision and clearness were required.

He would refer to the replies from the various Governments on this point.

Some desired, for example, Denmark, that the State applied to should only be obliged to lend assistance in cases in which extradition was allowable under its laws.

Others, such as Brazil, wished for a reservation in the case of violations of the constitutional law of the State applied to.

A third group, including Hungary, reserved the right to refuse if the State applied to had itself jurisdiction.

A fourth opinion held, for example, by Sweden, was that assistance should not be given unless the offence was punishable in the country applied to.

A fifth view, for example, Austria, was that the accused must be a national of the country applied to, and must be held by the State making application.

What a diversity of opinions !

How did the draft reply to all these questions ? It referred everything to the sovereignty and security of the State applied to. That would not do. Imagine an unfortunate second-class court near the frontier, called upon to take the evidence of witnesses, and to judge whether the cases which came before it did or did not affect the sovereignty and security of the country.

Such a court had also to settle the difficult question of what was meant by a political offence. M. Kosters had in mind the complicated and interconnected offences mentioned by one of the Governments—the *allenlal* clause, military offences, anti-social offences, and acts contrary to the laws and customs operating in time of war, a famous question with which the jurists in his country had much to do. Since the important point in the draft to which he had called attention remained unsettled, it seemed to him that the uncertainty which still reigned in the field of research was so great that, notwithstanding all the admirable preparatory work that had been done, a state of sufficient maturity to justify the holding of an international conference had not yet been attained.

This was merely a provisional opinion. He would reserve his final opinion till later.

Mr. Wickersham observed that the position of the Committee of Experts recalled that of the American countries at the Havana Conference. In good doctrine there could be only one code of international law, which must be the same for all. The proposal now under discussion, however, met with opposition from the Anglo-Saxon countries, which rightly regarded it as incompatible with certain fundamental principles of their law. Consequently, an international convention adopted by a Conference could not be accepted by the Anglo-Saxon countries, and could not therefore create a true principle in international law. Probably, indeed, the Anglo-Saxon countries would not even agree to take part in an international conference on the subject with which Questionnaire No. 8 was concerned.

Professor Brierly associated himself with Mr. Wickersham's remarks. He thanked Professor Schücking and M. Kosters for having shown such perfect comprehension of the difficulties encountered by the Anglo-Saxon countries. Their principal objection was that, in the Anglo-Saxon system of criminal law, letters rogatory had no utility, because the English courts could not admit evidence taken on commission. In actual fact, England did not refuse, in principle, to comply with letters rogatory served on them by foreign authorities ; but Anglo-Saxon judges themselves did not ever send out letters rogatory, for the reason already stated. It was improbable that Great Britain would be a party to a Convention which was of no value to her. He would abstain from voting.

The CHAIRMAN wished to reply to a question raised by M. Kosters in his speech. M. Kosters had asked whether the Committee of Experts was in the habit of bowing to the opposition of the great Powers and refraining from recommending to the Council a subject which did not receive their approval.

He recalled that at the third session, Dr. Loder had expressed the opinion that when the majority of the great Powers were not in favour of making a recommendation to the Council such a recommendation should not be made ; Dr. Loder's opinion, however, had not prevailed in the Committee. The Committee had, on several occasions, recommended subjects notwithstanding the opposition of one or more of the great Powers, and the Assembly had adopted the same principle. It should be noted that the mere convening of a conference to study certain matters of international law did not prejudge any of the questions the conference would have to consider. Countries represented at the conference would not be bound to accept the solutions recommended in the reports which formed the basis of the programme of the Conference.

He would remind the Committee, above all, that the Assembly of the League had decided to convene a conference to study three subjects in international law despite the opposition of one or more of the great Powers.

Professor DIENA was favourable in principle to Professor Schücking's ideas, the more so since he himself had been a member of the Sub-Committee for which Professor Schücking had acted as Rapporteur. He was afraid, however, that the question of the communication of judicial acts was very largely dependent on the question of extradition. As the Committee would remember, Professor Brierly, acting as Rapporteur for the Sub-Committee on the question of extradition, had taken the view that, for the present, extradition could not be regarded as a subject ripe for codification. As the communication of judicial acts was closely connected with the subject of extradition, it would perhaps be better to postpone consideration of the matter.

Moreover, it should be noted that Paragraph VIII of the report of the Mixed Committee for the suppression of counterfeiting currency referred to letters rogatory. When the Committee came to study that report, it would have an opportunity of reverting to the question of the communication of judicial acts, and a decision could be taken at that time.

The CHAIRMAN did not think it was necessary to wait till the discussion of the report on counterfeiting currency. The communication of judicial acts was essential if crime were to be effectually suppressed. An attempt must be made to fight crime with international weapons.

He would mention a personal recollection of the Hague Conference of 1907. A small number of countries had then been opposed to certain conventions which the majority of the members of the Conference were most anxious to adopt. The former countries were bitterly criticised, because it was considered that the wish of some States to prevent the conference adopting a convention should not prevent the others from benefiting from the results of the Conference. Even if an international conference did not lead to universal agreement on a question, it nevertheless had its value, inasmuch as it laid down general principles which might be useful to States wishing to conclude conventions on the subject.

Mr. WICKERSHAM reminded the Committee that, under its terms of reference, it had to decide what questions were suitable for a general settlement and capable of being so settled in the near future. A convention on the communication of judicial acts was regarded by half a score of important countries as undesirable, and the question did not therefore seem to fall within the Committee's terms of reference. Certain countries might consider it to their advantage to conclude a convention on the communication of judicial acts, but for the time being there could be no question of laying down a definite principle in international law. Moreover, it had perhaps been too often forgotten that the communication of judicial acts belonged to procedural law, whereas the Committee had to concern itself with questions of substantive law.

Dr. RUNDSTEIN agreed that, in the matter of penal procedure, it was difficult to find formulæ that would satisfy everybody. The same difficulties, however, had arisen in regard to civil procedure, and they had been to some extent overcome. Of course, no one would maintain that the problem in connection with penal procedure was identical ; at the same time, the two subjects were related. It was interesting to recall that in a convention regarding Spitzbergen, drawn up at Oslo in 1912, it was provided that the rules in the Hague Convention on civil procedure should be applicable by analogy in criminal matters. On the other hand, there already existed multilateral conventions regarding the suppression of certain offences, in which provisions relating to procedure were also embodied ; such were the Geneva Convention of September 12th, 1923, on the Traffic in Obscene Publications, and the Conventions of 1910 and 1920 on the Suppression of the Traffic in Women and Children. Since, in these particular cases, it had been found possible to reach an agreement on the subject of criminal procedure, there was no reason to suppose that a general agreement was out of the question.

Dr. GUERRERO wished to raise a point of procedure. At previous sessions of the Committee, experience had shown that it could not be expected that a solution would be accepted by all States. The Committee had then decided to follow the procedure of :

1. Examining the replies of Governments to the questionnaires submitted to them, and separating affirmative and negative replies ;
2. Maintaining for recommendation to the Council the questions on which a majority of affirmative replies had been received.

On the basis of this procedure the Committee could not but accept Professor Schücking's proposal and retain on its agenda the question of the communication of judicial acts as being sufficiently ripe for codification. There was no need to discuss this question of ripeness in detail, as it could be settled by the number of affirmative replies received from Governments.

The CHAIRMAN observed that the Committee had before it two diametrically opposite proposals :

1. Professor Schücking's proposal to recommend the question of the communication of judicial acts as being sufficiently ripe for codification ;
2. Mr. Wickersham's proposal to the opposite effect.

M. FROMAGEOT thought that, between the two proposals mentioned by the Chairman, there was an intermediate ground on which an understanding might be reached. As Dr. Rundstein had observed, there already existed conventions for the suppression of certain specific offences, and these conventions contained rules of procedure. The Committee might perhaps say to the Council that, while it appeared difficult to conclude a general and comprehensive convention on the question of the communication of judicial acts, it would be possible to specify a number of offences which were equally punishable in all countries, and in regard to which judicial co-operation could be secured. In that case, the difficulties would be much less serious.

It had been rightly pointed out by M. Kosters that the chief difficulty in drawing up a convention on international judicial co-operation was to determine the cases in which States could refuse that co-operation. This difficulty would be removed if the undertaking to be given by the States were confined to certain specified offences.

The procedure which he (M. Fromageot) proposed might be only a makeshift, but he thought it was practical, and should overcome the Anglo-Saxon opposition.

The CHAIRMAN observed that M. Fromageot's remarks tended, in principle, to support Professor Schücking's proposal. M. Fromageot had demonstrated that that proposal covered certain subjects on which universal agreement was possible. If an international conference were held, its business would be to decide for what subjects the approval of all States could be secured. It was clearly conceivable that the Committee should forthwith give its opinion on those subjects ; but it would be a very long business to ascertain what offences were punishable everywhere. For that reason it was preferable to entrust this work to the international conference. Professor Schücking's proposal therefore could be accepted as it stood, and it would be for the international conference to decide whether international judicial co-operation should be restricted to certain offences. It would be the international conference that would draw up a list of those offences.

Mr. WICKERSHAM did not see how this work could be referred to the international conference, since, if Professor Schücking's proposal were accepted as it stood, the Anglo-Saxon countries would decline to take part in a conference convened to study the general problem of international judicial co-operation.

He thought M. Fromageot's proposal was an eminently practical one. If it were adopted, the Anglo-Saxon countries could agree to take part in the international conference, but the proposal ought to be made in a clearer form.

He suggested that the discussion should be adjourned in order to give M. Fromageot time to draft his proposal.

The CHAIRMAN saw no necessity for adopting M. Fromageot's intermediate suggestion. Even if Professor Schücking's proposal were to be accepted in its entirety, the Anglo-Saxon countries would have no reason for refusing to take part in the conference. They would have every opportunity, at the conference, to move amendments and to ask that judicial co-operation should be restricted to certain specified offences. The Committee could, of course, draw up forthwith a list of the particular offences on which universal conventions might be concluded, but in the absence of any technical preparation it seemed rather difficult.

He invited M. Fromageot, however, to formulate his proposal.

M. FROMAGEOT did not think that, in principle, the Committee could propose, at present, a convention involving a universal obligation to communicate judicial acts ; on the other hand, the Committee considered it desirable that, in regard to certain offences which were punishable in all countries, international co-operation should be secured by the exchange of judicial acts. He emphasised the difference between the problems involved by civil procedure and by penal procedure ; for example, questions of jurisdiction were infinitely more important in criminal law. For that reason it seemed necessary for the Committee to limit its action and to abandon the idea of a general convention on penal procedure.

The CHAIRMAN observed that M. Fromageot's suggestion appeared to be to reject Professor Schücking's proposal and to express to the Council the wish that Powers concluding conventions among themselves for the suppression of certain offences would make provision, at the same time, for the communication of judicial acts.

M. Fromageot said that, in his view, it was not only a question of expressing a wish to the Council, but of making a definite recommendation, and he once more laid stress on the practical effect of his proposal. He hoped that the Anglo-Saxons would be more ready to accept an engagement which was binding only in respect of certain specified crimes than a comprehensive obligation such as that suggested by Professor Schücking.

The Chairman remarked that M. Fromageot's proposal could only be subsidiary in character. The Committee had primarily to decide as to Professor Schücking's general proposal. If the Committee thought that the general question of the communication of judicial acts was now sufficiently ripe, there would be no need to revert to M. Fromageot's proposal. The Committee had, therefore, to vote first on Professor Schücking's proposal.

Professor De Visscher thought that M. Fromageot's proposal was not, strictly speaking, new, but that M. Fromageot was putting the question in another form. Professor Schücking's proposal put the procedural aspect first, and that was why it met with Anglo-Saxon opposition. The effect of M. Fromageot's proposal was to give first place to the aspect of substantive law, and to make the procedural aspect more or less secondary.

The Chairman, summing up the debate, observed that the Committee had before it two positive proposals. Firstly, there was Professor Schücking's proposal to recommend to the Council that the question of the communication of judicial acts was sufficiently ripe for codification. Secondly, there was M. Fromageot's proposal, not to recommend that question to the Council, but to ask the Council to tell the Powers that, in conventions for the suppression of certain specified offences, it would be desirable to make provision for the exchange of judicial acts. He would ask M. Fromageot to formulate his proposal.

M. Fromageot asked for a little time to consider and draft his text. His general idea could be summarised by saying that a general convention on the communication of judicial acts did not yet seem practicable, but that it would be desirable for clauses securing judicial co-operation to be embodied in conventions on certain crimes punishable in all countries.

The Chairman asked M. Fromageot to make a final draft of his proposal. He thought, however, that the sense of the proposal was clear enough for a vote to be taken forthwith.

Professor Schücking's proposal was rejected (six votes in favour).

M. Fromageot's proposal was adopted by a majority of nine.

Mr. Wickersham asked that a vote should also be taken on his proposal to make no recommendation to the Council.

A vote was taken, and Mr. Wickersham's proposal was rejected.

155. Legal Position and Functions of Consuls : Analysis of Government Replies to Questionnaire No. 9.

Dr. Guerrero, Rapporteur, said that he had nothing to add to his report (document A. 15. 1928. V).

Eighteen affirmative and eight negative replies had been received to Questionnaire No. 9. There was thus a considerable majority in favour. The States had, indeed, offered a certain number of observations which the international conference, if any, would have to consider, but they did not seem of any great importance.

He proposed that the question of the legal position and functions of consuls should be recommended as sufficiently ripe for codification.

Professor Schücking agreed with the Rapporteur that the objections raised by certain Governments did not seem sufficiently important to cause the idea of codification to be abandoned. He considered the observations made by the Swiss Federal Government on the subject to be of particular interest. The Swiss Government thought that the question of the legal position and functions of consuls was not, at present, of sufficient importance for codification to be necessary, and referred to the opinion expressed in the Assembly that the question of diplomatic privileges and immunities was not important enough to justify an attempt at codification.

He could not, however, agree with the Swiss Government. The functions of consuls were different from those of diplomatists. Consuls were commercial and economic representatives and, in view of the continual expansion of international trade, it was undoubtedly most important that the legal position and functions of consuls should be regulated on the most universal lines that were practicable. He considered that this was a subject for codification.

Dr. GUERRERO reminded the Committee that, at the Pan-American Conference at Havana, the American countries had adopted a convention on consular functions. He thought that, if the Committee recommended the subject to the Council, it might be well at the same time to forward to the Council a copy of the Havana Consular Convention[1].

The CHAIRMAN agreed with Dr. Guerrero's suggestion. He thought, however, that it should be clearly stated that the Committee had not studied the Havana Convention and was not offering any opinion on the solutions it embodied.

He was afraid that if the Committee simply forwarded a copy of the Havana Convention, the Council and the international conference, if one should be held, might think that the Committee of Experts was advising the adoption of the provisions of that Convention.

The Chairman put Dr. Guerrero's proposal to the vote, and it was adopted by eight votes to four.

156. Revision of the Classification of Diplomatic Agents : Analysis of Government Replies to Questionnaire No. 10.[2]

Dr. GUERRERO, Rapporteur, observed that one or two errors had crept into the analytical table of Government replies which the Secretariat had drawn up (document A.15.1928. V, page 91). The table showed three classes of replies—affirmative, negative and doubtful.

He thought that certain replies which had been placed in the third category should properly be regarded as affirmative. He proposed to examine briefly one or two of these replies, beginning with that of Austria (document A.15.1928. V, page 59).

The remarks made by the Austrian Federal Government on Questionnaire No. 10 contained the expressions, " The Federal Government shares the view expressed by the Committee of Experts ", and " The Federal Government has no objection . . . "

He therefore considered that the Austrian reply was to be regarded as definitely affirmative and should have been classified as such.

The CHAIRMAN observed that the Committee agreed with Dr. Guerrero, and that the Austrian reply should accordingly be regarded as affirmative.

Dr. GUERRERO further asked the Committee to examine the reply of Brazil (document A. 15.1928. V, p. 62). He observed that the Brazilian Government did not give any direct reply to the questionnaire, but that it appeared to have adopted the opinion of Professor Clovis Bevilaqua, and that opinion was in favour of the revision of the classification of diplomatic agents.

Professor DIENA read paragraph 2 of the Brazilian letter, which began, " The Brazilian Government is not yet in a position to give you its views . . . " He did not therefore think that Professor Bevilaqua's opinion could be taken as the opinion of Brazil.

Dr. GUERRERO accepted Professor Diena's view.

The CHAIRMAN also thought that Brazil could not be said to have given any reply to Questionnaire No. 10.

Dr. GUERRERO then asked the Committee to read the reply of the Netherlands (document A.15.1928. V, page 81). Stress should, he thought, be laid particularly on the final sentence beginning, " The Netherlands Government would add that it favours . . . " That seemed to show that the Netherlands reply was definitely affirmative. The same was true of the reply from Poland (document A.15.1928. V, page 81). Paragraph 3 of this reply began, " As regards the classification of diplomatic agents, the Polish Government considers that certain drawbacks in the present system might be capable of removal by international action. "

The CHAIRMAN agreed with Dr. Guerrero and remarked that it would be necessary to add to the eight affirmative replies shown in the analytical table the replies of Austria, the Netherlands and Poland, as well as that of Salvador. There were therefore twelve affirmative against eleven negative replies.

Dr. MASTNY said he agreed with the method of recommending a question for codification if it obtained a majority of affirmative replies, even though certain great Powers might be

---

[1] See Document A.15.1928.V, page 44.

[2] The text of the analysis included in this document contains the modifications adopted by the Committee as a result of Dr. Guerrero's observations.

opposed to it. In the particular case before the Committee, however, he felt somewhat doubtful, because there was a very small majority of affirmative replies, and the countries which had replied in the negative were of great importance.

A convention affecting the classification of diplomatic agents could not, he thought, have any value unless it were general. A convention to which only a few States were parties would lead to nothing.

Mr. WICKERSHAM thought that the Committee should refrain from recommending the question of the revision of the classification of diplomatic agents, because such a revision met with opposition from many great Powers, and was, in any case, of little effective importance.

The CHAIRMAN was inclined to agree with Mr. Wickersham, in view of the very small majority in favour of the questionnaire and the great importance of the countries which had replied in the negative.

He did not think that the question could usefully be recommended. It was not possible simply to accept the figures of the majority ; the weight of opinion must be assessed. The fact that so small a majority had been obtained, in this particular case, would seem to indicate that the question was not yet sufficiently ripe.

Dr. KOSTERS observed that it was proposed, in revising the classification of diplomatic agents, to abrogate the relevant provisions of the Treaties of Vienna and Aix-la-Chapelle. In view, however, of the great opposition to such a revision on the part of some of the States who signed those treaties, there seemed to be little prospect of these provisions being annulled.

Dr. GUERRERO expressed his agreement with the previous speakers, and was willing that the Committee should not recommend to the Council the question of the revision of the classification of diplomatic agents.

Dr. SUAREZ regretted that the failure of the Iberian Governments to reply to the questionnaire had reduced by seventeen the number of votes in favour of the revision of the present classification, which was an anachronism and gave rise to quite absurd situations in the existing diplomatic corps.

Professor BRIERLY thought that the Committee should inform the Council of the result of the enquiry made of the Governments, and should add that the Committee did not think agreement could be secured.

Dr. GUERRERO thought the Committee should also inform the Council of the number of votes for and against the questionnaire, and should add that the Committee did not recommend for codification the question of the revision of the classification of diplomatic agents.

The CHAIRMAN, summing up the discussion, observed that the Committee did not recommend the question of the revision of the classification of diplomatic agents as being sufficiently ripe for codification. In the communication to be sent to the Council, however, it would be said that the questionnaire had obtained a majority of votes, but that, in view of the special circumstances and the smallness of the majority, the Committee had not thought it expedient to recommend the question.

The Committee agreed with the observations of the Chairman.

157. Absence of Dr. Wang Chung-Hui from the Session.

The CHAIRMAN read a telegram from Dr. Wang Chung-Hui expressing his regret that he was unable to attend the present session of the Committee.

(The meeting rose at 6.30 p.m.)

THIRD MEETING

Held on Monday, June 25th, 1928, at 10.30 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Dr. Wang Chung-Hui.

158. Question of the Application in International Law of the Conception of Prescription : Report of the Sub-Committee.

The CHAIRMAN briefly explained what had been done by the Committee in this connection during the Rapporteur's absence.

The Committee had studied the Rapporteur's report (Annex 2), and had noted the negative conclusion drawn. It had also observed that the Rapporteur referred to the work done by the Institute of International Law during its session at The Hague in 1925. The Committee had perceived, however, that the work in question contained certain positive elements ; it had therefore preferred not to take any decision on this subject until the Rapporteur could be present.

Professor De Visscher, Rapporteur, thanked the Committee for the courtesy it had shown in awaiting his arrival before discussing his report. He admitted that the conclusions he had reached were negative, because he considered that it was not desirable, at present, to recommend the codification of the law on prescription. The reasons for these conclusions were to be found in the report. He reminded the Committee that he had in turn considered both negative and positive prescription, and again explained the reasons on which his conclusions were based.

He was quite sure that the codification of international law in the matter of prescription would be extremely desirable, because deferred claims often constituted a source of friction between States, and were all the more dangerous and difficult to settle in that proof became, in the course of time, more and more difficult to obtain. While recognising that such codification would be desirable, he realised that it was not at present possible. There were not yet sufficient data available in international practice to allow of even a first step towards codification. He might, for instance, quote the example of arbitral awards in which the claims of States had been rejected by the arbitrators on account of the length of time which had elapsed. After studying these awards he had concluded that the arbitrators had rejected the claim of the applicant State not on the strength of prescription in the true sense of the word, but because they had concluded that the delay in putting forward the claim must be interpreted as a sign of bad faith. It might indeed be assumed that the claimant would have long since pressed his claim if he had not been conscious of the weakness of his case. In other cases claims had been rejected because the length of time which had elapsed justified a presumption of tacit renunciation on the part of the creditor Government. While he recognised that it was on a presumption of bad faith or tacit renunciation that the general theory of prescription was based, he noted at the same time that there was no case in which the applicant's claim had been declared inadmissible on the ground of prescription.

There was also no international agreement as to the periods for prescription. These varied considerably from country to country. They also varied in different leading cases. One of the most essential preliminaries, therefore, would be an agreement concerning the periods of prescription.

He therefore concluded that, although it might be noted that case-law was gradually evolving a law of international prescription, and although it was clear that one day this process would produce a jurisprudential custom in the matter which might serve as the basis for codification (and that, in his opinion, would be a very interesting example of the evolution of a body of law previous to codification), it was not yet possible even to think of elaborating a convention on the international law in this domain.

Replying to the Chairman's reference to the doctrinal ideas on this subject, which he had defended at The Hague, ideas which were contrary to the practical conclusions he had now drawn as Rapporteur, Professor De Visscher said he considered that, as pure doctrine, his opinions were right ; but that fact alone did not entitle him to recommend this question as being ripe for codification. As for positive prescription, he held that the codification of this question was of little utility at present. All countries had long been in possession of territories the boundaries of which were so clearly established that it was no longer likely that positive prescription would ever be pleaded.

The Chairman said that he was not entirely convinced by Professor De Visscher's statement. He recognised that it would be hardly possible, for two allied reasons, to treat negative prescription from an international point of view as it was treated in internal legislation. First, it was impossible at present to lay down any definite periods for negative prescription. Secondly, it was impossible to secure any sort of automatic action for prescriptive clauses. These considerations, however, did not mean that it would be useless to adopt international legislation on negative prescription. Some had gone so far as to deny that it was possible in any way to apply prescription in international affairs. It would therefore be useful for the Committee to give a general opinion, and to lay down the principle that lapse of time might be invoked as a reason for the annulment of even well-founded claims.

He therefore wondered whether it would not be well to lay down in an international act the principle that time might affect the validity of the contractual and " delictual " obligations of States, and that, in particular, debts of private origin remained private in that they continued to be subject to negative prescription even when a State had taken up the claims of an individual. It was also necessary to define the relative value of various factors. In this connection, he referred to the draft prepared by Professor De Visscher and M. Politis and amended by the Institute of International Law, which contained very useful indications for the Court of Arbitration and the Court of International Justice. He read the resolution adopted on this question by the Institute of International Law at its 1925 session, and concluded that the Institute was keeping in mind the codification of this subject, although it considered such codification premature as yet. The Institute of International Law, however,

was not in the same position as the Committee of Experts, and he wondered whether the Committee should not submit the question of prescription to the various Governments for examination on the strength of the resolution adopted by the Institute. It would thus be doing justice to the fruitful work of the Institute, and endeavouring to carry one stage further a highly important question. The questionnaire to be sent to Governments should leave entirely on one side the question of the period of delay for prescription.

Professor SCHÜCKING said he entirely agreed with the conclusions reached by Professor De Visscher in his report. As had been stated at The Hague in 1925, during the discussions at the Institute of International Law, and as had been pointed out anew by the Rapporteur, prescription was important, above all, from the standpoint of procedure—an action at law ceased to be maintainable because a certain period had elapsed. The underlying reason for which international law knew no period of contractual or " delictual " prescription was, he thought, that hitherto there had never existed any wide possibility of bringing an action in support of a claim before an international tribunal. The possibility of enforcing an international claim by means of diplomatic notes could not be placed on the same footing as an action at law brought before a court of higher jurisdiction.

Notification through the diplomatic channel therefore remained an act of political expediency, accomplished or not in practice, as the case might be, for purely political reasons. So long as there did not exist, in principle, for all juridical disputes a tribunal whose jurisdiction was obligatory, it would not be possible to introduce prescriptive time-limits. But without definite time-limits it would not be possible to conclude a convention on negative prescription. He did not, of course, mean to say that time was of no consequence in the domain of international law. The principles laid down on this point at The Hague in 1925 merited the Committee's unreserved approval, but they should be regarded rather as the expression of a conviction, which had grown up in civilised countries, that such was the law. This conviction had to be taken into account under the provisions of Article 38 of the Statute of the Permanent Court of International Justice. These principles could not therefore be embodied in a convention on the subject of negative prescription ; they were still too indefinite, since the main notion, *i.e.*, the fixing of the time-limit, was as yet lacking.

It was, moreover, quite impossible to introduce the notion of positive prescription. This notion could, at the most, be applied to uninhabited territories—a rare case at the present time. The acquisition of populated territories by the simple method of positive prescription would mean the usucaption of the people as well as of the territory. In the present century, however, in which the right of self-determination had become a principle of international law, such an idea could not be accepted. He therefore entirely supported Professor De Visscher's conclusions.

The CHAIRMAN observed that Professor Schücking had not made any provision for an objection which might very probably be raised, namely, that prescription was of greater interest from the point of view of procedure than from that of the examination of the merits of a case. It seemed difficult, however, to admit that the sole object of prescription was to prevent actions ; prescription was also of importance from the point of view of the validity of claims. In modern law it was as important from this point of view as from a procedural standpoint—indeed, he was not sure that its procedural value was not of lesser importance.

Dr. SUAREZ said he agreed with Professor De Visscher's doctrine, but not with the practical conclusion he had drawn in his report. He recognised that the notion of prescription had been admitted in arbitral awards, and concluded from this fact that it did exist in international law. In Latin America the principle was by no means important, though certain persons had denied this. Vattel had stated, more than 150 years ago, that prescription existed at the present time in international law, and that only the time-limits remained to be fixed. He concluded that the moment had come to assert clearly the principle of its existence, and to make an effort to define the time-limits.

As regarded positive prescription, he observed that, although in Europe such prescription might seldom be invoked, this was not the case in Latin America. He could quote eight relatively recent cases. The Committee would therefore be doing the New World a signal service if it could reach an agreement regarding a definite time-limit for prescription.

With regard to the argument of the uncertainty of jurisprudence, Dr. Suarez said that it would be easy to prove that there was a greater uncertainty as regards the three questions recommended for international agreement, in particular, that of the responsibility of States for damage done on their territory to the person or property of foreigners, and that of nationality, a question which it was to be anticipated would not be accepted by the great majority of the American Republics in the form recommended by the Committee of Five.

Dr. GUERRERO held that the question of prescription between different States was of very special importance. He thought, however, that, since at present case-law was so slightly developed, it would be difficult to deal with this question in the manner it deserved. It would perhaps be desirable to recommend that the question should be examined without going into details. The various Governments could then base their opinions on the case-law established by certain arbitral awards. The question was of special importance for the countries of Latin

America. In this connection he quoted a recent political instance in Central America—Honduras's claim against Guatemala. He concluded that it would be desirable to recommend Governments to examine this question with a view to convening a conference later.

Professor DIENA said he entirely supported the views put forward by Dr. Suarez and Dr. Guerrero. He did not think that positive prescription was of interest solely to the countries of the New World. In the wide colonial possessions of certain European States, positive prescription might come into play. In speaking of prescription, however, great care must be taken to draw a clear distinction between positive and negative prescription. The Committee could not possibly discuss the notion of prescription in general.

With regard to positive prescription, numerous precedents existed which showed that a rule ought to be laid down. It had been argued that no higher tribunal existed which could fix time-limits and insist on their observance. The same situation, however, existed in several other important branches of international law ; but this had not prevented courts of arbitration and international tribunals from taking a decision on the strength of doctrine, world opinion, etc. The objection, therefore, was by no means peremptory.

He had doubts as regarded negative prescription. Precedents were much less frequent and much less conclusive than in the case of positive prescription. He was in favour, however, of a resolution bringing the question of positive—and possibly negative—prescription to the notice of the Council.

Dr. RUNDSTEIN said he agreed with the Rapporteur's conclusions. He called attention to a case in which the principle of negative prescription had been admitted in international law—a case in which private individuals conserved the right to bring an independent action. The situation would, however, be quite different if countries acted in their private capacity as plaintiffs. There might then arise a conflict between private and public international law. The Pious Fund of California was an example in point.

Dr. KOSTERS said he had doubts on the question after hearing the various members' statements. He agreed with the Rapporteur's opinion, however, both as regarded negative and positive prescription. Doctrine tended to limit the field of negative prescription to public obligations as between States ; in the case of obligations incurred by one State towards subjects of another State, prescription would run according to the national law which governed the relations between the parties. But it would be possible to admit that certain juridical situations might be modified, in that a question first coming within the scope of some national law might subsequently become subject to international law. He was thinking mainly of the loans of the former Russian Empire. Before the change in the political situation in Russia, the Empire's creditors, whether they were British, French or Dutch nationals, could certainly be held to be subject, in the matter of their claims, to the law of the debtor nation—that was to say, in the case in point, Russian law—and even to later laws modifying this law and altering the conditions of their contract. These claims were therefore governed by the Russian law of prescription, and this applied both to interest and capital. The creditors in question could not, however, be held bound to accept the complete disavowal of their rights by a Russian Government and the expropriation of their property without any compensatory indemnity.

It was a question, therefore, of an act on the part of the debtor State which transferred the question to another sphere—the sphere of international law. At present the States of which the creditors were nationals were entitled to take over the rights of their nationals ; they thereby acquired the right to deem void certain Russian enactments which they considered contradictory to international law, or held to have been passed under conditions contrary to international justice and morality. The matters in question had consequently passed from the domain of private international law to that of public international law. The question, therefore, which was formerly governed by private law, or by private and public law together, became one of juridical relations between States. The problem then arose : " Would it be really desirable that negative prescription should be governed by conventional and therefore rigid rules, which would quite definitely liberate the debtor State, and thus make the situation depend on the action taken and the energy displayed by, and possibly the financial and general strength of, the country which represented its injured nationals—these factors being taken into account for the purpose of deciding whether prescription had or had not been acquired ? "

Had the Committee really in view a system which would make it possible to determine in a definite and juridical manner whether an interruption of prescription in State B's relations with State A and whether the renunciation by State C, for instance, of its rights should be admitted, etc. ?

Without dwelling on certain related circumstances, as, for instance, the extent to which the debtor State might plead negligence on the part of the creditors before the act of expropriation, he felt that it would be better not to subject inter-State relations, like those he had defined, to over-strict and rigid rules. He pointed out in this connection that the great Spanish jurists and theologians of the sixteenth century, like Vasquez, had held that prescription was an outcome of positive law rather than of natural law. Would it not be preferable to leave to the sentiment of natural equity the appreciation of situations which, in fact, were

always concrete cases ? In that case, as Professor De Visscher had suggested, " the facts inherent to the case would be judged in the light of attendant circumstances ".

The CHAIRMAN, observing that the discussion on Professor De Visscher's report was closed, called upon the Committee to take a decision on the conclusions contained in that report, which should be divided into two distinct parts.

Professor De Visscher's conclusions were approved, as regarded negative prescription, by ten votes to five, and, as regarded positive prescription, by twelve votes to three.

159. Legal Position of Private Non-Profit-Making International Associations and of Private International Foundations : Report of the Sub-Committee.

Professor DE VISSCHER, Rapporteur, commented on his report (Annex 3). He had again arrived at negative conclusions, but for reasons other than those set out in his previous report. He considered that, though it would be useful to endeavour to codify the rules governing private non-profit-making international associations and private international foundations, such codification would be easier in the case of associations with literary or scientific aims than in the case of foundations.

If, however, he had refrained from advising the Committee to undertake this enquiry, he had done so on grounds of expediency alone. The Paris Institute of Intellectual Co-operation had already taken up this subject, and had accomplished much good work in the course of the last two years. In particular, it had conducted a very careful enquiry in various countries into the rules which governed private associations. The information communicated by the Secretariat made it possible to realise how far this enquiry had progressed.

In conformity with the principle which had already been applied on several occasions, namely, that when any competent organisation was conducting an enquiry the Committee of Experts should refrain from considering the question, he had concluded that the question of the juridical status of private non-profit-making international associations and private international foundations might be left to the Institute of Intellectual Co-operation. The Committee of Experts would thus again follow the precedent it had established in connection with the counterfeiting of currency ; it would merely consider the conclusions of the report drawn up by the competent organisation in charge of the question, and would then make definite proposals based on that report. His conclusion was, therefore, that the Committee should postpone, but not forego, consideration of this question.

Professor De Visscher's conclusion was adopted unanimously.

160. Competence of the Courts in regard to Foreign States : Analysis of Government Replies to Questionnaire No. 11.

M. MATSUDA, Rapporteur, observed that the Secretariat's analysis of Government replies to Questionnaire No. 11 was very clear (document A.15.1928.V.). He availed himself of this opportunity to express his thanks to the Secretariat. The replies had been divided into three groups :

1. The group of twenty-one countries which had stated that they were, in principle, in favour of the codification of this subject being of the opinion that such codification was desirable and practicable ;
2. The group of States which had formulated certain reservations ; and
3. The group of States which had replied negatively to the questionnaire.

The last group included only three States : Austria, Roumania and South Africa. Some countries had not yet sent in their replies. He concluded that most of the States consulted were in favour of codification, and that therefore this question might be recommended to the Council as a fit subject for an international convention.

Professor DIENA had not been authorised by his Government to give an official reply, but thought that, in the light of Italian practice and the Conventions already signed by the Italian Government, it might be concluded that Italy would not oppose the convening of an international conference to discuss the question of the competence of the courts with regard foreign States. He added that, of all the questions submitted to the various Governments, this was the one which had been most favourably received.

Professor DE VISSCHER also concluded that, in the light of Belgian practice, the attitude of the Belgian Government would be similar to that of the Italian Government.

Dr. DE MAGALHÃES made an analogous declaration as regarded the Portuguese Government, but was careful to point out that he was not making an official statement.

Dr. KOSTERS also agreed with the Rapporteur that the codification of this question was at present desirable and practicable. He thought that the Committee might follow, in this

connection, a procedure similar to that followed at the Brussels Conference for the Codification of Maritime Law. The differences between various countries were not sufficiently serious to prevent an agreement on the subject. Could M. Fromageot explain the reference in the French Government's reply to further enquiries to be conducted by the Committee on this point ?

M. Fromageot explained that the French Government had not discovered, in the reports communicated to it, data sufficient to allow it to decide whether a convention on the competence of the Courts with regard to foreign States would be desirable and practicable. It had, therefore, refrained from giving an opinion. Its reply had, nevertheless, been held to be affirmative, as France had been included among the countries which were favourable to the Convention.

The question had been put forward in very general terms. In commercial questions, conventions had already been signed admitting the jurisdiction of foreign courts in respect of certain States. But the situation became rather more doubtful when it was a question of dealing with commercial operations affecting the very existence of the State. A State which engaged in commercial operations would of course be regarded as a private individual, but when that State was engaged in transactions affecting the very existence of the nation the situation was not quite the same. The problems also assumed a particular aspect in connection with the Union of Socialist Soviet Republics, where all commercial transactions were conducted through State channels. If, therefore, it was intended to bracket together transactions conducted by a foreign State on a purely commercial basis and transactions conducted by that State in its sovereign right, it would be difficult for the French Government to give an opinion, because it wished to preserve its freedom in certain special cases, although it adhered to the proposal in principle.

The Chairman thought that, if the Committee of Five, to which a similar task had already been entrusted, drew up a detailed questionnaire in preparation for the proposed Conference, it would certainly take into account the difficulties indicated by the French Government in its reply. But if this meant that the Committee would have to send a new questionnaire to Governments which, like the French Government, had not given a definite reply, that an unfortunate delay would be involved. In any case, it was not for the Committee of Experts to go into the details of the question.

Professor Diena felt sure—judging by the questionnaires prepared by the Committee of Five on the questions already adopted— that a very detailed questionnaire would be drawn up in connection with the other three questions on which the Committee had given its opinion.

M. Fromageot thought that the question might be put in a different way. Instead of asking the Governments whether they thought it would be desirable to recognise the jurisdiction of courts in respect of foreign States, it might perhaps be preferable to invert the procedure and endeavour to ascertain what matters the various countries held to be justiciable in foreign tribunals, and to state that in these matters, designated separately, it was desirable to admit the jurisdiction of foreign Courts in respect of these States. The Committee would thus avoid beginning its work by formulating a general recommendation which would probably not be very definite. On the contrary, it would merely state its opinion that, in such and such a case, States should be justiciable in foreign Courts.

Professor Brierly did not think that there was any difference between France's attitude and that adopted by a number of other countries. The British Government had stated that it thought the question worthy of consideration, though that opinion did not in any way imply that the British Government was prepared to bind itself on certain points of detail. Similarly, the United States Government had replied that it thought an agreement would be desirable with regard to certain categories of special cases.

The Committee adopted the Rapporteur's conclusions, recommending Question No. 11—the competence of courts in regard to foreign States—as a matter which could be considered by an international Conference.

(The meeting rose at mid.day.)

FOURTH MEETING

Held on Monday, June 25th, 1928, at 4 p.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Professor De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

161. Counterfeiting Currency : Consideration of Recommendations VII and VIII of the Mixed Committee for the Suppression of Counterfeiting Currency.

The CHAIRMAN opened the discussion on Recommendations VII and VIII in the report of the Mixed Committee for the Suppression of Counterfeiting Currency (Annex 1).

Professor SCHÜCKING expressed the opinion that Recommendation VIII was already covered by the resolution on judicial co-operation proposed by M. Fromageot and adopted by the Committee.

The Committee had therefore only to deal with Recommendation VII, which involved two considerations : (1) Could the Committee, as a matter of principle, consider extradition in connection with the counterfeiting of currency alone, when it had already decided that extradiction in general was not yet ripe for codification ? (2) If so, was the Committee not bound to admit that the reasons which had led it to abandon the codification of the general law of extradition were equally valid in the special case of counterfeiting currency ?

In his opinion, the answer to the two questions was in the affirmative. Doubtless, codification would be desirable in this connection, but it did not seem to be practicable for the present. In the matter of counterfeiting currency, the Committee should not go back on the attitude it had adopted in discussing extradition as a whole.

Professor DIENA was not quite sure that Recommendation VIII had been completely disposed of by M. Fromageot's resolution. That resolution tended to limit judicial co-operation to certain definite spheres. The Committee had therefore to decide whether the question of counterfeiting currency came within its scope.

M. FROMAGEOT explained that Recommendations VII and VIII only appeared to apply to counterfeiting currency, though they were expressed in very general terms. These recommendations came, in fact, from the Mixed Committee for the Suppression of Counterfeiting Currency—a Committee which was not qualified to make general recommendations.

He read a passage from the report (see document C.523.M.181.1927.II, page 11) :

> " In the opinion of the Mixed Committee, the international unification of the rules for the extradition of persons accused or convicted is highly desirable with a view to ensuring really effective action in all criminal cases. But an attempt to effect such a general unification, covering all offences, would have been outside the Committee's province, and the Committee therefore did not think it opportune to attempt such a unification, even if confined to the offence of counterfeiting money. The rules for extradition in the different countries are based on traditional ideas, but, within the limits of their rules, it is possible and indeed necessary to lay down the principle that the counterfeiter of currency should not be allowed to find shelter and go unpunished in any civilised country, and that counterfeiting, taken by itself, should not be allowed, as regards extradition, the benefit of the privileges ordinarily applicable to political offences. "

It seemed, therefore, that Recommendations VII and VIII could only refer to the offence of counterfeiting currency. He thought that the Committee could accept this point of view. Recommendation VIII should be extended so as to apply to the general judicial co-operation of the States in such matters.

The CHAIRMAN said he desired to confine the present discussion to Recommendation VII. The Committee could consider Recommendation VIII later.

With regard to Recommendation VII, he thought the Council should be reminded that the Committee had studied the question of extradition as a whole, and, though it had discarded this subject as a matter for codification, had transmitted a report on extradition to all Governments in order to acquaint them with its investigations. It should inform the Council that the reasons which had then compelled the Committee to decide against including extradition as a subject for codification still held good in every respect. The Council only needed to consult the report. With regard, however, to the special problem of extradition in

connection with counterfeiting currency, the Committee might inform the Council that it saw no difficulty in the way of codification. Did the Committee agree to send to the Council a communication worded on the above lines ?

Mr. WICKERSHAM urged that it should be stated quite clearly that Recommendations VII and VIII had no general application, but were limited to counterfeiting currency.

The CHAIRMAN was also of opinion that this should be made clear in the report to the Council.

M. MATSUDA said he shared the general opinion of the Committee and agreed that the unification of the rules of extradition in the particular domain of counterfeiting currency was practicable. He was surprised, however, that the Mixed Committee for the Suppression of Counterfeiting Currency had felt itself called upon to make Recommendation VII when the draft convention prepared by the Committee itself already contained an article on extradition which seemed to render Recommendation VII unnecessary [1].

Dr. MASTNY said he thought that the communication of the Committee to the Council ought to contain a reference to Article 2 of the draft Convention. It certainly ought to emphasise the connection between this Article 2 and Recommendation VII, in order to avoid all danger of the Council's attributing a general significance to Recommendation VII.

M. FROMAGEOT said he did not think that Article 2 of the draft Convention deprived Recommendation VII of its usefulness. The recommendation completed the article. Article 2 laid down that counterfeiting should be recognised as a case for extradition. The main aim of this provision was to exclude the possibility of the State applied to refusing extradition on the ground that the offence was a political one. In addition, Article 2 referred to the internal law of the country applied to. Therefore Recommendation VII referred definitely to the international unification of internal laws on extradition as regards such matters.

The CHAIRMAN said he did not quite see what connection there was between Article 2 of the draft Convention and Recommendation VII. It was not impossible that the Mixed Committee for the Suppression of Counterfeiting Currency had intended to make a general recommendation outside the bounds of its terms of reference. It was just for that reason that the Committee of Experts should clearly explain that it recommended the codification of the rules for extradition only in the case of counterfeiting currency. The Committee must be careful, in its communication to the Council, to state that it had no intention of going back on the standpoint it had adopted when discussing extradition as a whole, but that it admitted one exception in the domain of counterfeiting currency, where it held that an international arrangement would be both desirable and possible. In its communication to the Council, the Committee should also point out that it had taken a keen interest in the question of extradition and that, though it had refrained from making a general recommendation on this subject, it had transmitted its report to the various Governments. He had already explained the reasons for this addition. He asked the Committee whether it agreed that Recommendation VII should be dealt with in this way.

The Chairman's proposal was approved.

The CHAIRMAN then opened the discussion on Recommendation VIII. He pointed out that there was certainly a connection between this recommendation and M. Fromageot's resolution on judicial co-operation which read as follows :

> " A multilateral convention establishing a general obligation for States to proceed in criminal matters to measures of preliminary judicial investigation and to communication of judicial and extra-judicial acts (*aux communications d'actes judiciaires et extrajudiciaires*) at the request of other States, is not at present realisable.
>
> " On the other hand, it is desirable and it would seem to be realisable that, in multilateral conventions dealing with crimes and offences of which the prosecution and repression are recognised to be of international interest, collaboration between States in the preliminary judicial investigation of such crimes and offences should be ensured to the extent compatible with the municipal laws of the Contracting Powers. "

He asked M. Fromageot whether it would not be possible to draft his resolution differently, in order to pay a little more attention to the fact that many very important countries had pronounced in favour of the general regulation of judicial co-operation in penal matters. He proposed to add to M. Fromageot's resolution a paragraph 3 worded as follows :

> " It is in these circumstances and with these restrictions that the Committee feels itself able to recommend the formulation of international rules concerning the communication of judicial acts in penal matters and letters rogatory in penal matters. "

---

[1] Article 2 read as follows : " The offences referred to in this Convention are recognised as extradition crimes. Extradition will be granted in conformity with the internal law of the country applied to ".

This qualified recommendation seemed to come entirely within the scope of the Committee's terms of reference.

M. Fromageot thought there would be no need to add the paragraph proposed by the Chairman if the first words of the second paragraph of the resolution were modified. They might read as follows : " On the other hand, the Committee *recommends* as desirable and apparently practicable . . . "

Mr. Wickersham said he would prefer the present wording of M. Fromageot's resolution, which seemed to him to be more like the expression of a hope than a definite recommendation. He referred to what had been said about the special characteristics of English law which made the acceptance of international rules for judicial co-operation impossible. He could, however, vote for M. Fromageot's proposal, because it contained no mention of a general undertaking and merely expressed a hope that unification would be attained in certain matters.

The Chairman wondered how it was possible for the Anglo-Saxon countries, which had explained that the fundamental principles of their laws were opposed to the transmission of letters rogatory, could nevertheless agree to conclude conventions on judicial co-operation in the case of certain stated offences. He did not quite see how the objections raised by the Anglo-Saxon countries in connection with the general principle of judicial co-operation allowed of their entering into undertakings in the case of certain specific offences.

Mr. Wickersham explained that the principles of law which prevented Anglo-Saxon countries from concluding conventions on judicial co-operation in general were not equally stringent for all offences. He referred to the question more particularly from the standpoint of the United States. In the United States the offence of counterfeiting currency came under the Federal Law. The procedure sometimes was also in this case objective—procedure *in rem*. In the case of counterfeiting currency, the United States could enter into an undertaking to provide judicial assistance, whereas in the case of certain other offences that would be impossible.

Dr. Rundstein proposed an amendment to M. Fromageot's resolution. He suggested that the following words should be added to the second paragraph of this resolution :

> " And that the provisions of the respective conventions should be drawn up as far as possible in a uniform manner to ensure the unity of international law ".

The Chairman said he saw no objection to adopting this amendment.

Professor Diena thought it would no doubt be an excellent thing if Dr. Rundstein's proposal could be put into effet ; he could not, however, agree to the amendment, since he thought it was useless to insist upon too many stipulations.

He criticised the last part of the last sentence of M. Fromageot's resolution, worded as follows : " to the extent compatible with the municipal laws of the Contracting Powers ". He was afraid that the countries which signed a convention on judicial co-operation might perhaps put forward their municipal law as an excuse for not complying with a request for assistance.

M. Fromageot explained that the phrase in question was merely meant to indicate that conventions on judicial co-operation only seemed to be possible in so far as the fundamental principles of the municipal law of the various States enabled the latter to participate therein.

The Chairman pointed out that it had certainly not been M. Fromageot's intention, in adding to the second paragraph of his resolution the sentence beginning " to the extent compatible ", to draft a clause for embodiment in future conventions on judicial co-operation. Misunderstandings might, however, arise ; some countries might take this resolution to mean that it would be desirable to insert in their conventions a reservation safeguarding their municipal law. He advised that, in order to avoid all possible misinterpretation, the expression in question should be omitted.

M. Fromageot once more explained that, in drafting the last sentence of his resolution, he had endeavoured to take into account the difficulties experienced by certain countries whose municipal law absolutely debarred the exchange of judicial acts ; obviously he did not mean that all States might take refuge behind their internal legislation in order to avoid compliance with requests for judicial co-operation.

Dr. Guerrero asked that this latter part of the sentence might be omitted ; he considered that international law should not be subordinated to municipal law. In concluding a convention, States entered into undertakings which overrode all the rules of their municipal law.

Professor Diena supported Dr. Guerrero's proposal. He thought it was useless to say that collective conventions would only be concluded in so far as they were compatible with the internal laws of the contracting parties. Before concluding conventions, countries must

surely consider whether the engagements they were about to undertake would be in harmony with their municipal law, and, if not, whether they could so alter their municipal law as to bring it into line with their international undertakings. If a country thought it could not alter its municipal law without violating an essential principle, it should obviously refrain from concluding a convention. There was therefore no need to take this possibility into account in the resolution before the Committee.

The CHAIRMAN reverted to his proposal to add a third paragraph, beginning as follows : " It is in these circumstances and with these restrictions that the Committee feels itself able to recommend . . . etc. "

Dr. MASTNY asked whether the Chairman thought that paragraph 2 should remain as it stood.

The CHAIRMAN, referring to his previous remarks, said he thought that it would be preferable to omit the last part of the last sentence, in order to avoid any misunderstanding as to its meaning.

Dr. GUERRERO said he thought it was obvious that collective conventions would only be concluded " to the extent compatible with the municipal laws of the Contracting Powers." At the international conference which might subsequently be called upon to consider this question, the various countries would themselves fix the limits within which they could accept international undertakings without infringing the fundamental principles of their national law.

(The meeting was adjourned for a few minutes in order that the Chairman and M. Fromageot might discuss the wording of the resolution.)

When the meeting was resumed, the CHAIRMAN announced that he was prepared to accept M. Fromageot's resolution as then worded, and that M. Fromageot agreed to paragraph 3 as proposed by the Chairman.

Dr. DE MAGALHÃES held that a wider application should be given to M. Fromageot's idea, by omitting the reservation with regard to the municipal law of the contracting parties. The Committee might even consider forthwith what were the crimes and offences the repression of which should be recognised as of international interest.

Mr. WICKERSHAM thought M. Fromageot's wording excellent. He expressed the opinion that if M. Fromageot's proposal were accepted, the Anglo-Saxon countries would accept the invitation to take part in the international conference, whereas they would doubtless refuse to send representatives to a conference convened for the general consideration of the question of judicial co-operation.

Dr. KOSTERS said he saw no fundamental difference between M. Fromageot's proposal as it stood at present and as it would be if the last part of the last sentence were omitted. He would be prepared to vote for either text.

Professor DIENA expressed astonishment that Mr. Wickersham should have agreed to M. Fromageot's proposal, seeing that a few days ago he had explained that the essential principles of Anglo-Saxon law were incompatible with the international regulation of judicial co-operation. He did not understand how Mr. Wickersham could admit that conventions regarding certain specified offences were practicable.

Mr. WICKERSHAM explained that if the whole of Professor Schücking's proposal had been adopted, the Anglo-Saxon countries would have felt that it was not worth while to discuss a subject on which it would apparently be quite impossible to reach an agreement. With M. Fromageot's proposal before them, however, the Anglo-Saxon countries would doubtless conclude that a conference might produce useful results and lead to agreements with regard to certain offences.

Professor BRIERLY wished to explain his attitude. He supported M. Fromageot's resolution because, after all, its only aim was to ensure co-operation between the various countries, each country being left free itself to decide in what manner it would co-operate. Great Britain had never refused to execute letters rogatory. She could not employ these letters rogatory herself, but that did not prevent her from co-operating with other countries which followed those methods. M. Fromageot's resolution respected the special characteristics of Anglo-Saxon law ; it did not aim at obliging England to adopt a system of letters rogatory.

The CHAIRMAN summarised the discussion, pointing out that the Committee had first of all to vote on M. Fromageot's proposal, with the addition of a third paragraph as follows :

> " It is in these circumstances and with these restrictions that the Committee feels itself able to recommend the formulation of international rules concerning *the communication of judicial acts in penal matters and letters rogatory in penal matters.* "

If the Committee rejected M. Fromageot's proposal, it would then have to vote on the amended text proposed by Dr. de Magalhães, that was to say, on the text from which the words : " to the extent compatible with the municipal laws of the Contracting Powers " were omitted.

On a vote being taken, M. Fromageot's proposal with the third paragraph proposed by the President, was adopted by a majority of eight votes to six.

The text adopted read as follows :

> " A multilateral convention establishing a general obligation for States to proceed in criminal matters to measures of preliminary judicial investigation and to communication of judicial and extra-judicial acts *(aux communications d'actes judiciaires et extrajudiciaires)* at the request of other States, is not at present realisable.
>
> " On the other hand, it is desirable and it would seem to be realisable that, in multilateral conventions dealing with crimes and offences of which the prosecution and repression are recognised to be of international interest, collaboration between States in the preliminary judicial investigation of such crimes and offences should be ensured to the extent compatible with the municipal laws of the Contracting Powers.
>
> " It is in these circumstances and with these restrictions that the Committee feels able to recommend the formulation of international rules concerning ' the communication of judicial and extra-judicial acts in penal matters and letters rogatory in penal matters '. "

Dr. Guerrero said that he had voted against M. Fromageot's draft resolution because the latter part of the second paragraph subordinated international law to national law, a situation which, in his view, a Committee of legal experts should never admit. The Committee had decided to prepare a collective convention, and, that being so, it ought not to have added that this convention would only be carried into effect so far as the international engagements contained therein were compatible with the municipal law of the contracting countries, for the signature and ratification of a convention implied obligations higher than those created by municipal law. The resolution proposed by M. Fromageot would make any convention useless.

Dr. Suarez said that he agreed with Dr. Guerrero's remarks, and added that the criterion included in M. Fromageot's declaration would make the codification of international law impossible.

He wished his vote against the proposal to be mentioned in the Minutes.

Dr. de Magalhães wished also that it should be stated in the minutes that he had voted against the proposal which had just been adopted.

The Chairman noted that, as M. Fromageot's resolution had been accepted, the question of Recommendation VIII of the Mixed Committee for the Suppression of Counterfeiting Currency had been settled.

In the communication which the Committee of Experts would make to the Council of the League with regard to Recommendation VIII, it would merely refer the Council to the resolution just adopted.

(The meeting rose at 6. p.m.)

FIFTH MEETING

Held on Tuesday, June 26th, 1928, at 11 a.m.

Chairman : M. Hammarskjöld.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Professor De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

162. Question of the Conflict of Laws in the matter of Domicile : Report of the Sub-Committee.

Dr. de Magalhães, Rapporteur, wished to raise a preliminary question before beginning to comment on his report (document C.343.M.101.1928. V [C.P.D.I. 80 et 80*(a)*]). There were three questions to be discussed by the Committee—those of prescription, non-profit-making associations, and domicile. The Committee had decided not to submit the first two questions to the Council, on the ground that they were not yet sufficiently ripe for codification. He therefore questioned the possibility of submitting only one subject to the Council as ripe

for codification—assuming that the Committe decided that it was, and endorsed the Rapporteur's conclusions. He added that the problem of the continuation of the work of the Committee of Experts was still unsettled. This was a further reason for asking whether it was worth while to discuss the third report.

The Chairman, in his opening speech, had indeed observed that if the Committee should regard a subject as sufficiently ripe for codification it would have to adopt a different procedure from that which it had so far followed. But he (Dr. de Magalhães) did not see what other procedure could be adopted than that which the Assembly had imposed upon the Committee. The subject of domicile was particularly important, but it was open to question whether the Committee would not be wasting valuable time in studying it, for this study could have no result if it were decided not to hold another session of the Committee for two or three years. He had therefore felt called upon to raise this preliminary question before making a statement on his report, because he was afraid that the question might be held up until the next session of the Committee, which might be adjourned *sine die*.

The CHAIRMAN agreed with Dr. de Magalhães that, sooner or later, the question of procedure would have to be considered, as he had observed in his opening speech. The Assembly, however, had requested the Committee to complete the work it had undertaken. That work included the subject dealt with by the Sub-Committee for which Dr. de Magalhães was Rapporteur. He concluded from this that the Committee was not merely entitled, but in duty bound, to proceed with the subject already studied by the Sub-Committee ; and he reminded the Committee that, although it had pronounced in the negative on the reports submitted by Professor De Visscher, it had not thought of raising the preliminary question now put by Dr. de Magalhães, but had studied the questions exhaustively before taking a decision.

Again; if it were true that the Committee's continued existence was still uncertain, it must—as he had suggested in his opening speech—consider the possibility of a new procedure to replace the examination of Government replies by the Committee of Experts. There could be only a very limited choice of procedures. The sole possibility seemed indeed to be to ask the Council to consider the Government replies if the Committee of Experts, having no further opportunity to meet, were unable to consider them. It would, of course, be a little irregular to recommend this procedure, inasmuch as it would amount to the Committee's seeking to alter its own terms of reference. Precedents, however, were not lacking, and the Committee had already had occasion to make similar recommendations.

If the question were regarded from the material point of view, it would be realised that the Committee had found, in the course of its sessions, that the examination of Government replies had always been in the nature of a statistical operation. A different procedure might have been followed. For instance, the Committee of Experts might have made use of the Government replies in order to recast its questionnaires. That had never been done. Consequently, it would be avoiding unnecessary difficulties if it asked the Council, in the event of the Committee being unable to meet again, to classify the replies for itself, and draw whatever conclusions it thought fit.

It was for the Assembly to decide whether any particular conference should be held, but if the Committee refrained from considering a question referred to it by the Assembly it would be underestimating the importance of the unification of international law. Accordingly, even if the Committee's discussion on Dr. de Magalhães' report ended in a negative decision, there could be no doubt that it would throw light on a difficult question, and would be of future advantage to the framers of legislation on this particularly important subject.

The Committee decided to consider Dr. de Magalhães' report.

Dr. DE MAGALHÃES said that in the previous year, when the question which formed the subject of his present report had been placed upon the agenda, his opinion was that it could be regulated by means of an international convention. When he came to study the question, this opinion was confirmed, and he was happy to state that a large number of international jurists agreed with him.

The notion of domicile was fundamentally the same in all legislations, and rules existed which were generally accepted. These rules, completed by others which were to be found in some legislations and which were recommended by theorists, or which logically sprang one from the other, could be incorporated in an international convention, since they could not give rise to very serious objections. It was for this reason that Dr. de Magalhães had prepared and inserted at the end of his report a draft convention having as its object the unification of legislation in matters of domicile. At the same time, he would point out that, even if unification could only be attained as regards the matter of domicile and the rules which were generally accepted at present, an important step forward would have been taken.

He had also endeavoured to ascertain whether conflicts of laws in the matter of domicile could not be settled by means of an international convention. He had noted that the divergencies in doctrine and in jurisprudence were not as great as might have been supposed. The case-law moreover, was comparatively scanty.

Though he had not underestimated the difficulties in the way of concluding a general convention on this subject, he had prepared another draft convention for the regulation of conflicts of laws in the matter of domicile.

He added that he might have refrained from going so far as proposing so many rules, but he had not wished to lay himself open to the accusation of having dealt with the question solely from a general point of view. Moreover, the drafts he submitted were a purely personal suggestion. The Committee might, if it preferred, ignore them and only consider the general problem.

Circumstances had confirmed his belief that the question of domicile could be regulated on an international basis. Bustamante's draft code of international private law which had been adopted at the sixth International American Conference, held at Havana in January 1928, contained provisions on domicile which had not met with opposition, even on the part of those Governments which had only agreed to the draft subject to reservations. The United States delegates had stated that it would be difficult for their Government to accept the code as a whole, in view of the multiplicity of the laws of the States which were members of the Federal Union. They had, however, clearly indicated that the united States would be prepared to accept a considerable number, at least, of the provisions of the code. All the other Governments had accepted the draft, subject to the reservation that the proposals must be ratified by their Parliaments.

In view of the fact that there was no American international law, properly so-called, and that international law was one and undivided, Dr. de Magalhães did not see why agreement should not also be reached with the European States on certain subjects of international law, and, in particular, on the question of domicile. He would draw attention to the small differences between the provisions of the Bustamante draft and the code adopted by the Havana Conference on the question of domicile.

Dr. de Magalhães then thanked Mr. Brierly for the interesting comments he had made upon the report, and observed, after studying these comments, that Mr. Brierly was in agreement with him on some important points. It was true, however, that they had held different ideas during the study of the problem. Dr. de Magalhães' object had been to discover a system whereby it would be possible to obtain a solution which would be acceptable to as many countries as possible. Mr. Brierly, on the other hand, had sought to defend the Anglo-Saxon system. In this connection, he would observe that the object of including in the Committee representatives of the various juridical systems of the world had certainly been that they might, in the Committee, arrive at compromises which would satisfy the opinion of all jurists throughout the world. It was from that point of view that he had himself studied the question of domicile.

Examining Mr. Brierly's objections one by one, he noted, first of all, that Mr. Brierly disagreed with him as to the importance of domicile. On this question he wished to explain that he had endeavoured to adopt the most general standpoint possible, passing in review the law of all countries, and consequently leaving Anglo-Saxon law somewhat on one side. His enquiries had led him to perceive that the law of domicile had lost much of its importance ; this view was confirmed by Article 7 of the Havana draft. He was fully aware of the incompatibility of the Anglo-Saxon and continental systems in the matter of domicile, but he thought that the various countries might be left entirely free to settle the question of personal status, either in accordance with the law of domicile or with the national law.

As regards the case mentioned in paragraph *(a)*, Dr. de Magalhães would reply that if there were such a defect it did not originate from the rule adopted in Article 3 of his first draft, but from English law, under which the law governing succession *ab intestato* to personal property was the law of the place of domicile of the deceased. If succession were governed by the *lex rei sitæ*, the difficulty in question would not arise ; if, on the other hand, it were governed by the law of the country of which the deceased was a national, the same difficulty would be encountered. The solution varied according to the law that governed succession *ab intestato*.

As regards the case contemplated in paragraph *(b)*, the unfortunate consequence to which reference was made belonged to the sphere of international fiscal law and not to that of international private law. It was the former law that must regulate the imposition of death duties in accordance with the principles of justice, so as to avoid double taxation. The work undertaken in this direction at the instance of the League of Nations was well known.

No absolute opinion could be expressed as to the application of this rule to the two cases mentioned and to any others that might arise ; it must be judged with reference to such solutions as might be found at present.

In paragraph *(c)*, Mr. Brierly referred to the remarks in Dr. de Magalhães' report on the juridical capacity to make a change of domicile, and stated that he himself was in favour of the national law. Dr. de Magalhães, however, would observe that in his draft it was merely stated that any person having juridical capacity and possessing no legal domicile might change his domicile, from which it followed that the juridical capacity to make a change of domicile must be determined in accordance with the law of the party concerned—either the law of the country of which he was a national or the law of his place of domicile.

In point *(d)* of his observations, Mr. Brierly approved the first proposal in Article 1 of the second draft, namely, that the proper law to determine a person's domicile should be the *lex fori*, but he thought that the remainder of the Article would give rise to serious difficulties in English law. Mr. Brierly then put a case, which he decided first in accordance with the principles of Dr. de Magalhães' draft and then according to English law, and pronounced in favour of the second solution. Dr. de Magalhães, however, would reply that, in that case, since under English law the deceased had not been domiciled in England, English law could not then be applied to determine whether he had been domiciled in Portugal or in France. The English Court, having established that the deceased had not been domiciled in England, should decide in accordance with Portugese law whether he had been domiciled in Portugal and

in accordance with French law whether he had been domiciled in France. Mr. Brierly maintained that the Court should decide in accordance with English law whether the deceased had been domiciled in Portugal or in France ; but Dr. de Magalhães did not see on what grounds English law could be applied for such a decision. He added, moreover, that English jurisprudence was not uniform in the sense indicated by Mr. Brierly ; there were at any rate two decisions—quoted and criticised in an anonymous article on " The law determining domicile according to American and English jurisprudence ", in the *Revue de Droit international privé* (1908)—in which English law had not been applied to determine the domicile of the deceased abroad.

Dr. de Magalhães then observed that in the case put by Mr. Brierly the question was not simply whether it was fairer to apply English law or Portuguese law ; French law had also to be considered. According to Dr. de Magalhães' solution, all three laws would be applied—first English law, to decide whether the deceased had or had not been domiciled in England ; afterwards, if under English law (in the case of the *lex fori*) the deceased had not been domiciled in England, the two other laws concerned—Portuguese and French law—would be applied simultaneously to determine respectively whether the deceased had been domiciled in Portugal or in France.

Dr. de Magalhães thought that this solution was sound law. On the principle that domicile established a legal relation between the individual and a certain State, the logical conclusion was that the *lex fori* was not applicable to the determination of domicile unless it was the law of one of the States concerned ; otherwise, the law applicable would be the *lex loci*—the law of the country in which the individual was alleged to be domiciled.

Having established the divergencies on this point in doctrine and legislation, Dr. de Magalhães had thought it necessary to adopt a solution conformable to that principle. The idea of this solution had been expressed in the Bustamante code, where it was established that change of domicile was to be determined by the law of the Court if the Court was that of one of the countries concerned.

With regard to the proof, Mr. Brierly had expressed doubt whether the proof provided in Dr. de Magalhães draft could be accepted, namely, that a competent authority of the State concerned might deliver a certificate serving as proof and giving indications concerning the intention of the person concerned to establish his permanent domicile in a given locality. The authority in question would only reach its decision after making enquiries, these enquiries to be indicated in the certificate. How could that authority be sure that it was the intention of the person in question to establish his permanent domicile in a given locality ? In this enquiry, the applicant could not confine himself to declaring his *animus manendi* ; he must prove it according to the local law, and the official who would make the enquiry and afterwards issue the certificate would state that the applicant had given the necessary proof.

The intention in the case in point, the *animus manendi*, was a " state of mind ", which could, however, be revealed by numerous facts, amongst others, by the declaration which was required under certain legislations.

The official should not in any case merely certify that the applicant had declared his *animus manendi* ; he should certify that the *animus manendi* had been proved before him, in conformity with the law of the State to which the official belonged.

Dr. de Magalhães recalled that an identical provision had been included in the draft prepared by the Committee on the question of nationality, and added that the court before which the certificate was offered as proof of domicile would always be entitled to determine that the domicile had been established in another country with fraudulent intent. Subject to that reservation, he thought that Article 10 of the draft in his report could be accepted.

He thanked Mr. Brierly for the observations he had kindly submitted in connection with the report, and added that, without discussing the individual provisions of the drafts, the Committee might merely decide whether they could serve as the basis for a convention regulating this question either by rendering uniform certain provisions or by establishing rules for settling conflicts of laws in the matter of domicile.

Professor Brierly said he was afraid that Dr. de Magalhães had not sufficiently realised the limited scope of his (Mr. Brierly's) observations in connection with the report. He had intended to point out that in endeavouring to secure uniformity in the law of domicile absolute chaos might be produced in certain branches of present-day Anglo-Saxon law, particularly in the matters of bankruptcy, divorce, and capacity to contract. If the Committee thought it desirable to unify international law on this subject, it would be preferable to deal with these essential questions direct and convene a Conference for the unification of law in the matter of divorce, bankruptcy, etc., instead of endeavouring to attain the same result indirectly by modifying so fundamental a law in certain countries as the law of domicile. That was the only object he had had in view in making his observations, and he had not altered his opinion that so long as domicile formed the basis of a number of different institutions in different countries, it would be very difficult to unify the laws on that subject.

Dr. de Magalhães pointed out that, although in various countries domicile formed the basis for the regulation of certain fundamental questions such as family rights, inheritance, bankruptcy, etc., there could be no doubt that the law on these points must remain unaltered ; but it would be possible, without in any way affecting that law, to render somewhat more uniform the rules on the question of domicile. Courts were constantly called upon to apply rules to the effect that in some given instance, the proper law was the law of the place of

domicile. That law would remain intact. The question on which the Committee had to agree was how domicile was to be determined. When once domicile had been determined, the said rules would apply as before.

With regard to the conflict of laws, he was sure that opinion in most countries was in favour of settlement according to the territorial law. Only a minority was in favour of settlement according to national law. The opinion in favour of territorial law was, moreover, in harmony with the doctrine that personal status should be settled in accordance with the law of domicile and not the national law. In that concept there was nothing which was fundamentally opposed to English law. English case-law recognised that domicile should be settled by the territorial law. The difference lay only in the determination of what that territorial law should be. The majority of the decisions were in favour of applying in every case the *lex fori* ; some were in favour of applying either the *lex fori* or the *lex loci*, that was to say, the law of the State concerned, in determining the domicile. There existed, therefore, rules for the conflict of laws which could be accepted by the various countries without their being called upon to modify their internal legislation.

He concluded that the Anglo-Saxon system could quite well remain as it stood, even if Great Britain adopted the rules proposed for the solution of conflicts of laws.

Dr. Guerrero noted that Dr. de Magalhães had looked at the question from the point of view of the largest number of countries possible. He had pointed out the importance of the question of domicile with regard to inheritance, particularly from the point of view of double taxation. That point had already been submitted to a Committee of Experts, which had drawn up a draft on the subject. Article 2 of that draft took the domicile of the deceased into account for the determination of death duties. He wished, therefore, to point out that the difficulties to which Mr. Brierly had referred had already, to a large extent, been overcome in the draft Convention prepared by the aforesaid Committee of Experts.

He concluded that Dr. de Magalhães' report should be communicated to the Council for examination, and that attention should be drawn to the work already done by the Committee on Double Taxation.

Mr. Wickersham said he had very little to add to Mr. Brierly's comments. Anyone reading Dr. de Magalhães' report and Mr. Brierly's observations thereon would immediately perceive the differences which existed between Anglo-Saxon and Continental law in the matter of domicile. These differences existed not only as between the law of domicile of the United States and the Continental-European law of domicile, but even as between the laws of the various States of the United States. A law altering the concept of domicile could not be adopted by the Federal Government ; it would have to be adopted by the Government of each of the forty-eight States. At present an endeavour was being made in America to compile a new authoritative statement of the conflicts of laws in connection with domicile, in order to make legislation in connection with domicile applicable as uniformly as possible in the greatest possible number of those forty-eight States. No final result had yet been obtained, and appreciable differences still existed in the notion of domicile as accepted in the various States. Up to the present it had only been possible to contemplate grouping together those States which had a similar concept of domicile.

While recognising the excellence of Dr. de Magalhães' work and the desirability of arriving at a uniform concept of domicile, he was obliged to conclude that, for the present, the unification of laws on this subject was a matter of considerable difficulty.

Dr. Rundstein thought that the Committee should first of all take a decision on the question of method. If the Committee desired to unify the rules regarding domicile, he thought it ought to agree first of all as to the manner in which the already existing rules of private international law should be applied.

The Chairman observed that to avoid a conflict of laws between various systems of law, two methods were possible. Laws might be standardised. By this means a conflict of laws would be avoided or, rather, the conflict would be insignificant. In many cases, however, such standardisation was impossible in the near future. The second method—advocated, it seemed by Dr. Rundstein—would be to determine according to what law a given question should be judged. Since the differences between country A and country B could not be eliminated the Committee should simply state in what cases the law of country A or country B should apply. In that way, also, a conflict of laws could be avoided.

He thought that perhaps Dr. de Magalhães' draft showed too strong a tendency towards the unification of the law of domicile. Perhaps the Committee ought to be rather more modest in its aims. He reminded his colleagues, in this connection, of the discussions evoked by the endeavours which had been made to standardise the laws of nationality. Those discussions had revealed a division of opinion similar to that now disclosed by the discussion on domicile. On the former occasion, the Committee's aims had been very modest ; it had more particularly endeavoured to avoid all cases of double nationality and of lack of nationality. In the present case, likewise, the first thing to do would be to avoid cases of double domicile as well as cases of absence of domicile. The Committee might possibly be able to avoid the deplorable complications which arose when two States claimed that one and the same individual was domiciled in the territory of both, or when two States refused to recognise the domicile of an individual, who thus had no claim on any country.

It would be desirable, therefore, first of all, to draw up rules which would eliminate the drawbacks occasioned by double domicile or absence of domicile. In order to avoid these

difficulties it might be necessary to adopt a limited set of uniform rules. That was a phenomenon by no means rare in the domain of private international law, where it was sometimes noticed that conflicts were only avoidable when a minimum of uniformity was secured as between the various bodies of law. The Committee had not yet, however, reached a stage at which it could adopt a final attitude on this question. It would be even less desirable at the present time to lay down the legislation to be adopted. The Committee should, therefore, merely ask the Governments to give their opinions on this subject and to state whether they did not think that there were in this domain several points which could be regulated internationally.

Dr. DE MAGALHÃES said he had no reply to make to Mr. Wickersham's arguments. He wondered, however, whether the laws of the forty-eight component States of the United States differed so radically in their notion of domicile that it was impossible to discover any points in common. It was certain that on many subjects the laws of the various component States were different. If the United States could not secure uniformity in their own territory, it could scarcely be hoped that they would be able to participate in uniform international legislation, since they must first endeavour to secure uniformity in their internal legislation.

With regard to the method to be followed, Dr. de Magalhães had shown that on certain points international legislation would be possible, and on others impossible. He had, therefore, refrained from touching on the question of the unification of laws concerning the domicile of married women. As regarded domicile by operation of law, he had merely touched on the questions of the domicile of persons not *sui juris* and the domicile of public officials, and that in very general terms. Finally, with regard to juristic persons, he had proposed a solution already adopted by numerous States. At the present time, only the Argentine Republic refused to recognise the special nationality and domicile of juristic persons on the ground that such bodies acquired the nationality of the State which allowed them to be incorporated. That special point of view had not been adopted at the Havana Conference ; in any case, the difference it created was not insuperable, for in actual practice its effects were much the same as those of other laws.

He had not, therefore, merely sought to discover general rules on which unification of the laws of domicile might be based. With regard to the conflict of laws, he noted that if differences existed in doctrine, the predominant idea was nevertheless that the territorial law should prevail. In his view, it was not always possible to observe the *lex fori*, but, if in the settlement of the conflict of laws the general principle were adopted that the *lex fori* should apply, that would in itself be a reasonable solution which could be accepted by most countries.

Dr. SUAREZ agreed with Dr. de Magalhães' arguments in so far as the point of view of his country was in conformity therewith.

The discussion was adjourned until the next meeting.

(The meeting rose at 1 p.m.)

SIXTH MEETING

Held on Tuesday, June 26th, 1928, at 4 p.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Professor De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

163. **Question of the Conflict of Laws in the matter of Domicile : Report of the Sub-Committee** (continuation).

Professor SCHÜCKING agreed with the remarks made by the Chairman and Dr. Rundstein on Dr. de Magalhães' report. He thought these remarks were very reasonable, and indicated how a definite result could be obtained in spite of all the difficulties.

There could be no question of establishing uniform legislation on the subject of domicile. According to the terms of reference given by the Committee of Experts to the Sub-Committee, the latter had only to endeavour to codify certain of the questions connected with conflicts of laws on domicile. If domicile were regarded solely from the point of view of private law, or of one branch of private law, such as the law of contract, it might be possible to eliminate the conflict of laws by laying down uniform international rules for that purpose. Should the Committee decide to carry out the Chairman's very interesting suggestion that the questions of double domicile and absence of domicile should be investigated, it would at the same time have to consider the kindred concepts of residence and commorancy. This subject, however, was inherently a part of private international law, which fell within the scope of the work undertaken by the Netherlands Government, as the Committee of Experts had already decided.

Subject to these reservations, he proposed that Dr. de Magalhães' excellent report should be sent to the Governments with the suggestion that they follow the same procedure as was followed in regard to the other branches of private international law.

The CHAIRMAN pointed out that the Committee had by no means handed over to the Netherlands Government the entire field of private international law. That was certainly a mistake on Professor Schücking's part. The Committee had frequently discussed questions of private international law when it regarded them as falling within its terms of reference.

In regard to the question of nationality, the Hague Conference had decided to place that subject on the agenda of a future conference ; but, none the less, the Committee of Experts had considered the question of nationality, and had recommended it to the Council as being sufficiently ripe for codification. Nationality would be one of the three subjects to be considered by the future international codification conference.

Dr. KOSTERS wished to make two general observations on Dr. de Magalhães' report.

His first observation concerned the scope of the draft convention submitted by Dr. de Magalhães. In most legislations domicile was of considerable importance, both in public and in private law. In the Netherlands, for example, domicile was the decisive factor in regard to enrolment in the militia, liability for income-tax, and the jurisdiction of the Courts in both civil and penal cases ; it was also of great importance in cases of bankruptcy, guardianship and succession. Further, if the domicile had had a certain duration, it decided registration in the electoral register, the question of the Dutch nationality of vessels, and the constitutional right of assembly.

A striking point, and one that must not be overlooked, was that the question of domicile was not the same in all the cases he had just enumerated. The general rule laid down by the Netherlands Civil Code was that the domicile of any person was the place in which he had his principal establishment. Failing domicile, residence was taken into consideration ; but this theory did not apply to fiscal matters. For purposes of income-tax, domicile was determined in accordance with the particular circumstances in each case.

Dr. de Magalhães' report showed—for instance, at the bottom of page 11—that the Sub-Committee had endeavoured to cover the whole question of domicile from the point of view of both private and public law, and the draft conventions appended to the report seemed to have a general scope, covering both civil and public law, inasmuch as they embraced such subjects as the law of military service, electoral law, and fiscal law. Was not that going too far ? It seemed hardly possible for a State to bind itself by an international convention covering such an extensive field. Political difficulties were bound to arise if matters were pushed to that point.

In Article 4 of the first draft, it was provided that when a person had no habitual residence or spent his life in travelling he should be regarded as domiciled in the place where he happened to be. The result of that would be that in the Netherlands, where registration in the electoral register was determined by domicile, nomads would have to be registered as electors under that article. That was quite absurd, and showed very plainly that the draft conventions could not be accepted without some restriction. It seemed necessary to limit them to civil law, excluding public law.

His second observation related to the two different systems on which the first and the second draft were based. On the one hand, a system of uniformity of legislation on domicile might be adopted, according to which there should be only one concept of domicile, the same in all the contracting countries. The second system, on which Dr. de Magalhães' second draft was based, was to respect, in principle, the different concepts of domicile which had grown up in the municipal law of the various States. Under that system, only those conflicts of laws which were inevitable owing to divergencies of legislation would be settled. The first system seemed too ambitious. Fundamental differences between the municipal law of different countries could not be eliminated by a stroke of the pen. The second system, however, being much more modest, might lead to an international agreement. The system of uniformity overstepped the limits of the international sphere, and encroached on the purely national sphere, without any very obvious necessity.

Taking, for example, a question of domestic legislation, such as whether a Frenchman was domiciled at Lyons or at Marseilles, and whether he was consequently amenable to the Lyons Court or the Marseilles Court, there was no need to intervene with an international convention and oblige France to give an undertaking to other countries that she would settle that question in one way rather than another.

The system of uniformity of legislation also encountered other difficulties, which had already been outlined by Mr. Brierly. In one country domicile was the determining factor in a certain branch of law, while in another country the concept of domicile had no connection with that institution, and the institution itself might be unknown there. Thus, in France, adoption was recognised, and domicile was an important point in that matter, inasmuch as the magistrate of the adoptor's place of domicile was competent to execute the deed of adoption. In the Netherlands, on the other hand, adoption as a legal institution was unknown. There seemed no reason, therefore, why France should give an undertaking to the Netherlands that she would introduce some rule or other which would affect the relation between domicile and

adoption. Another example that might be given was that of " personal status ", quoted by Mr. Brierly. In England, personal status was determined by domicile, whereas, in France, it was based on the national law. It was not reasonable, therefore, that England should give France an undertaking that she would adopt a certain system concerning domicile in questions affecting personal status.

How could a way out be found ? There seemed to be some hope of finding it in the adoption of the two central ideas of Dr. de Magalhães' second draft, provided that two general rules (which he would mention in a moment) were added.

The first of the central ideas in question was that the problem should be regarded from the point of view of the conflict of laws. On that basis local laws on domicile could be respected.

The second central idea in Dr. de Magalhães' report was expressed in Article 1 of the second draft : " The proper law for the determination of the domicile of a person is that of the State whose Courts have to ascertain the fact ". That was very well put. The *lex fori* applied at all events to the *de facto* domicile.

To these two principles underlying Dr. de Magalhães' second draft there should be added two other rules. The first might be expressed thus : " In the matter of domicile other States must respect the judicial decision based on the *lex fori*, but only so far as the case or the branch of law is known and provided for in the *law which the Court administers*, and for which, under that law, domicile is of importance ". The words " law which the Court administers " should be emphasised in order to make it clear that the reference was to that law and not to the private international law in force in the country in which the Court was situated.

He might give a few instances to demonstrate the bearing of the rule just laid down. Take, for example, the case of a petition in bankruptcy against an Englishman living in France. Under French law, the law of the debtor's domicile should operate. In this case, a French rule of law was in question ; consequently, it was the concept of domicile in French law that should govern the matter. Take an opposite example. Suppose there was a question regarding the personal status of this Englishman domiciled in France. Under French law, the law of the country of which the person was a national—in other words, English law—should apply, but French practice admitted removal to another jurisdiction. Under English law, on the other hand, personal status was determined by the law of the place of domicile ; consequently, the question would be referred back to the French Courts, since the Englishman was domiciled in France. Should his domicile be determined in accordance with English or French law ? If the French court administered the French law, England would not be obliged to respect the French judgment, because the French judge would have applied the concept of domicile in a case and in regard to a branch of law (that was to say, the matter of personal status) in which, according to the Court's own law, domicile played no part.

In addition to the above rule, there should be a second. Suppose that in the country of the Court hearing the case removal to another jurisdiction was not allowed, and that consequently the personal status of the Englishman living in that country was determined by English law. In that case the question was no longer whether personal status was governed by domicile, but whether, if personal status embraced the question of domicile, the law which governed personal status was also decisive in the question of domicile.

According to the practice of the Netherlands Court of Cassation, the answer must be in the negative. That Court took the view that domicile was not a factor in personal status. According to Dutch practice, questions of domicile were determined by the *lex fori*. That practice, however, would not satisfy the Anglo-Saxon countries ; it would therefore seem that, apart from the case of removal to another jurisdiction already mentioned, the following rule should be adopted : " If the personal status of an alien embraces the question of domicile, the practice of the alien's national courts must be respected in that matter. "

Professor Diena hoped that the Committee would not meet Dr. de Magalhães' report with an absolute *non possumus*. The matter at issue was an extremely important one, in which the need of international regulation was most strongly felt. At the same time, he did not see how the Committee could avoid a partial *non possumus*.

He gathered from the remarks made by the representatives of the Anglo-Saxon countries that it seemed impossible to eliminate the conflict between the Anglo-Saxon and Continental systems. It would be necessary to abandon the idea of bringing these two irreducible principles into line, and therefore the work of the Committee could not cover all the ground recommended by the Rapporteurs. The best thing to do, he thought, was to define the concept of domicile without considering the consequences it involved. Defining domicile was in itself a very important work, and if the Committee could carry it through it would have earned much praise.

It must not be forgotten that in the matter of domicile the divergency between the Anglo-Saxon and Continental systems was not the only cleavage : the Continental countries themselves did not all hold similar theories. This could be adequately shown by a comparison between French and Italian law. In French law domicile was determined by the principal establishment of the person concerned ; in Italian law it depended on the principal centre of his interests. The two definitions were not absolutely synonymous.

To demonstrate the necessity of establishing a uniform concept of domicile, he would give an example based on the recent French law on nationality. In that law domicile was an important factor : if an Italian child were born in France, and if he were domiciled in France

when he attained his majority, he would be deemed to be French unless he made a declaration within a certain limit of time. In view of the difference between the concepts of domicile in French and Italian law, the young Italian might regard himself as being domiciled in Italy, while according to French law he would be domiciled in France. Consequently, he might omit to make the declaration required by the French nationality law, in which case he would thenceforward be deemed to be of French nationality. Professor Diena thought that this example demonstrated the necessity of establishing a uniform definition of domicile. Nor did he think that this was impossible. Prior to 1912 all the Swiss Cantons had had different laws on the subject ; the definition of domicile was not the same in different Cantons, but it had nevertheless proved possible to embody a uniform definition in the Federal Civil Code of 1912.

His view might be summarised as follows : It was highly desirable, and apparently practicable, to establish a uniform definition of domicile, but the Committee should be content with that, and should not attempt to deal with the legal consequences arising out of domicile.

Dr. DE MAGALHÃES wished to say a few words in reply to M. Kosters. It was quite understood that the draft conventions submitted by the Sub-Committee were intended to apply only to private international law, and such few references to public law as might be found in the Sub-Committee's report concerned only general situations, there being no question of regulating the subject in public law.

He thought that the second draft convention would have a better prospect of securing the approval of an international conference. He would observe further that the two drafts were not mutually exclusive ; it was possible to standardise the laws on domicile to a certain extent and, as regarded the remainder of the ground, to adopt rules with a view to preventing a conflict of laws.

Professor DIENA was afraid that Dr. de Magalhães' ideas could not be carried into effect on account of the insuperable conflict between the Anglo-Saxon and Continental systems. It was for that reason that the Committee ought simply to define the concept of domicile, without attempting to deal with its legal consequences in connection with various juridical institutions.

Dr. DE MAGALHÃES pointed out to Professor Diena that the second draft, dealing with the settlement of conflicts of laws, would not be affected by the opposition between the Anglo-Saxon and Continental systems, because it made no effort to establish uniformity in the laws on domicile.

The CHAIRMAN drew attention to the parallel which existed between the question of domicile and the question of nationality. Like that of nationality, the question of domicile was important both in private and public law. The Assembly had decided to submit the question of nationality to an international conference. This meant that the Assembly had thought it possible to reach an agreement on at least certain aspects of the subject.

In connection with nationality, the Committee had concerned itself chiefly with questions of double nationality and absence of nationality, and had concluded that an effort must be made to avoid the difficulties to which they led.

He did not think the Committee ought to show itself more timorous in the matter of domicile ; if it were not prepared to support the Rapporteur in his attempts to secure a general settlement of the question of domicile, it ought at least to try to settle certain specially urgent questions, such as those of plurality of domicile and absence of domicile. The Committee would have done useful work if it succeeded in putting an end to the conflicts that arose so frequently out of these questions.

Dr. RUNDSTEIN also thought that it was difficult to lay down uniform rules in the matter of domicile, and that political obstacles would be bound to arise.

He reminded the Committee that the International Court at The Hague had frequently had to concern itself with the theory of domicile, and that a whole series of definitions of domicile were to be found in its advisory opinions.

M. FROMAGEOT called Dr. Rundstein's attention to the fact that in the decisions of the Hague Court, domicile was only defined for the purpose of the interpretation of international conventions. The Hague Court was not a legislative body. It did not attempt to fix the concept of domicile in the abstract. It merely gave interpretations of certain conventions in which the question of domicile arose. Consequently, the Hague Court's definitions carried no special weight.

To Professor Diena, he would point out that it seemed impossible to fix the concept of domicile in the abstract, that was to say, without regard to the juridical consequences to which it led. The Committee was trying to define domicile because domicile had important juridical consequences, and because it wanted to clear up the juridical situations in which domicile played any part. If the Committee fixed the definition of domicile it would necessarily, at the same time, be settling its juridical consequences.

Speaking generally, he did not believe it was possible to arrive at a general agreement on domicile. Serious political obstacles arose in connection with the matter. For example, the importance of domicile in the legislation of a country receiving immigrants was entirely different from its importance in the legislation of a country from which there was emigration.

Immigration countries naturally tried to secure the immigrant's domicile in order to secure his allegiance, whereas emigration countries sought to retain the allegiance of the emigrant even though he became domiciled in another country. It was obvious that highly important political considerations entered into the matter.

The CHAIRMAN again laid stress upon the incontestable analogy between nationality and domicile.

He had just been re-reading the conclusions reached by the Committee on the subject of nationality in the previous year, and he found that it had emphasised in particular the questions of double nationality and absence of nationality. This meant that the Committee had assumed that it was possible to arrive at an international settlement of the conflicts which arose out of double nationality and absence of nationality. He could not see why the Committee should entirely abandon the subject of domicile, since it had not shrunk from the political obstacles that played such an important part in the question of nationality.

In his opinion, international legislation could at all events establish at least one or two quite simple provisions on the subject of double domicile and absence of domicile. They might be as follows :

> (1) A person's domicile in a certain country subsists until that person has acquired a new domicile in another country.
>
> (2) Every country shall be entitled to regard as domiciled in its territory persons who are resident there and cannot prove domicile in any other country.

Professor DIENA did not think that the analogy between nationality and domicile was as complete as the Chairman supposed. There were notable differences ; for example, although absence of domicile was just as much an anomaly as absence of nationality, the same did not apply to plurality of domicile, which had always existed and was to be regarded as perfectly normal.

Dr. GUERRERO reminded the Committee that it had been accused of undue timidity. He hoped it would take such action as would enable Dr. de Magalhães' report to be submitted to the Governments. On the other hand, he thought that the Committee must now abandon the idea of establishing uniformity in the laws on domicile, but, instead, it might recommend that rules be prepared for the purpose of preventing a conflict of laws.

Professor DIENA wished the Committee to state clearly that it did not contemplate eliminating the fundamental difference between the Anglo-Saxon and Continental systems.

The CHAIRMAN said he was convinced that the political obstacles were much less insuperable in the matter of domicile than in the matter of nationality. For that reason, the Committee should not hesitate to recommend a settlement, at all events, to the same extent as it had done in regard to nationality. There could be no question of studying in detail the draft conventions submitted by Dr. de Magalhães, because the Committee had no time to do so. The simplest way would certainly be to take the same decision as it had taken on nationality.

He therefore proposed that the Secretariat should be asked to send Dr. de Magalhães' report to the various Governments, requesting them to state whether and to what extent, in their opinion, questions connected with domicile were capable of international settlement on the lines of the settlement proposed for conflicts relating to nationality.

Professor DIENA proposed that the Committee should state at the same time that it did not contemplate eliminating the difference between the Anglo-Saxon and Continental systems.

The CHAIRMAN agreed to this.

A vote was taken, and the Chairman's proposal to submit the question to the Governments, together with Professor Diena's addition, was adopted by twelve votes to two.

164. Proposal by the Delegation of Paraguay for the Preparation of a General and Comprehensive Plan of Codification of International Law : Report by the Sub-Committee.

Dr. GUERRERO said he wished to offer a few observations with regard to the two final paragraphs of the report (Annex 4). He thought they ought to be entirely omitted. By adopting them, the Committee was repudiating the method it had so far followed. At the first meeting, the Committee had agreed that it was impossible to codify international law according to a systematic and continuous plan. In the concluding passage of the report in question, however, it appeared to be admitted that a comprehensive and systematic plan of codification was possible.

Nor did he agree with the suggestion that it was possible to conceive " the possibility of entrusting this special task to the Committee of Five ". The Committee of Five was an

executive body responsible for the organisation of the first international codification conference. Its only business was to carry out this special duty which had been entrusted to it. The Committee of Five was not composed, like the Committee of Experts, of representatives of all the principal legal systems, and therefore it would not be qualified to perform the task it was proposed to entrust to it. Moreover, the work contemplated by the Sub-Committee could no more be entrusted to the Secretariat of the League than it could to the Committee of Five. It was a task that could only be carried out by an independent body. For these reasons he proposed that the last two paragraphs of the report should be omitted.

M. Fromageot gathered from Dr. Guerrero's remarks that he would also wish to omit the final phrase of the previous paragraph beginning " as suggesting a possible improvement . . . "

The Chairman thought that Dr. Guerrero's remarks were due to a misunderstanding. If the Committee adopted the Sub-Committee's report, it would still be adhering to its previous system of work.

The passage in the report to which Dr. Guerrero had referred contained, after all, nothing more than a mild recommendation, a somewhat vaguely expressed opinion, to the effect that it would be desirable to draw up a systematic outline of a possible future codification. The report said textually " what was contemplated was not immediate and simultaneous realisation of a plan thus formed or determination of the order in which the various matters ought to be the subject of efforts at international legislation ". Consequently, the report did not imply any repudiation of the Committee's previous methods.

The final paragraph of the report contained some suggestions as to how the Paraguayan proposal might be carried into effect. Certain of these suggestions, such as the reference to the Committee of Five, would probably have to be omitted. The essential point was that the report clearly stated that the Committee was adhering to its method of working ; and that the Committee had no objection to the appointment of a body to co-ordinate the work of the various League organisations concerned with international law.

Professor Brierly supported Dr. Guerrero's proposal.

In the final passage of its report the Sub-Committee advanced on to uncertain if not dangerous ground. It suggested the appointment of a co-ordinative body, without giving any details as to the duties of that body and the manner in which it would work in with the existing League organisations.

How could the Committee possibly decide to establish a co-ordinative body, before it had ascertained what work was to be co-ordinated and of which organisations ? The Committee had no time, however, to ask the proper authorities for this information. In those circumstances, it would be better to drop the suggestions which appeared in the final paragraph of the Sub-Committee's report.

The Chairman called Mr. Brierly's attention to the fact that the final decision as to the creation of the co-ordinative body referred to in the report did not rest with the Committee. It rested with the Council and the Assembly, and it was those authorities which would arrange the organisation of the proposed body, having regard to all the particulars to which Mr. Brierly had referred. All the Committee had to do was to suggest certain possibilities. In any case, the important part of the report was not in the last two paragraphs. At the beginning of the report the Sub-Committee clearly stated that the Committee of Experts had no intention of surrendering its functions, and was not altering its methods. In the last two paragraphs the Committee was only expressing its wishes, as was shown by the employment of the conditional mood.

Dr. Guerrero was convinced that the Sub-Committee's report contained contradictions which must be eliminated. It contained a reference to " a possible improvement in the organisation of codification ". There could be only one meaning to that expression. It meant that the Committee would accept an alteration in the method it had so far followed. True, it was not for the Committee to decide as to the creation of the new body referred to in the final paragraph of the report ; but in that case what was the point of making a suggestion which the Council might reject ?

Dr. de Magalhães hoped that the Committee would not meet the Paraguayan proposal with a *non possumus*. It must not overlook the enthusiasm expressed in South America for the work of codification. Moreover, he did not think that there was any contradiction between the different parts of the report. If anything needed to be omitted, it was only the following sentence " as suggesting a possible improvement . . . "

There could be no misunderstanding of the Committee's real intention, when the report contained expressions such as the following : " On the understanding always that what was contemplated was not immediate and simultaneous realisation of a plan thus formed . . . "

He agreed to the omission of the final paragraph of the report, for the reasons suggested by Dr. Guerrero and also for certain other reasons which had not yet been mentioned.

Modesty was doubtless the Sub-Committee's motive for not suggesting that the work of co-ordination might be entrusted to the Committee of Experts. Nevertheless, that would seem to be the natural solution.

If the Committee simply cut out the final paragraph, it would leave it open to the Council and the Assembly to decide, if they wished, that the Committee of Experts should undertake the work of co-ordination which it had been proposed to entrust to a special body.

Mr. WICKERSHAM explained why he had endorsed the Sub-Committee's report. He did not think that the last two paragraphs were in any way inconsistent with the earlier part of the report. They really amounted to nothing more than a compliment to Paraguay. In any case, they certainly could not be taken for a repudiation of the method the Committee had so far followed.

Dr. MASTNY could not see any inconsistency in the Sub-Committee's report.

He suggested a slight change in the wording of the sentence quoted by Dr. Guerrero. It might read as follows : " as suggesting a possible improvement in the organisation of codification, particularly in regard to the co-ordination of future work ". The next sentence would in that case begin : " It would *accordingly* be extremely desirable . . . " It would also be worth while to amend the final paragraph by omitting everything after the words " One could conceive the creation of a special organ *ad hoc* ". There would thus be no reference to the Committee of Five or to the Secretariat of the League.

Dr. KOSTERS hoped it was understood that the creation of the co-ordinative body suggested by the Sub-Committee should not restrict the spheres of action of the Hague Conferences, but should, on the contrary, assist co-operation between those Conferences and the League.

M. FROMAGEOT thought that, by omitting the last two paragraphs, the Committee would be ignoring the wishes of the Council and the Assembly, which had desired to emphasise their interest in the Paraguayan proposal.

He suggested one or two drafting amendments which, by lessening the force of certain terms, might make it possible for all the members of the Committee to accept the text of the report. (See amended draft proposed by M. Fromageot (Annex 4a).)

M. Fromageot's draft was accepted by all the members of the Committee.

Professor SCHÜCKING wished it to be stated in the Minutes that he regarded the idea embodied in the Paraguyan proposal with great sympathy.

(The meeting rose at 6.45 p.m.)

SEVENTH MEETING

Held on Wednesday, June 27th, 1928, at 4 p.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Professor De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

165. Counterfeiting Currency : Examination of the Draft Report on Certain Recommendations formulated by the Mixed Committee for the Repression of the Counterfeiting of Currency.

The CHAIRMAN asked the Committee first of all to examine the draft report made by the Mixed Committee for the Suppression of Counterfeiting Currency (Annex 5).

The document in question was read and *was unanimously adopted.*

166. Examination of the Draft Report on the Questions which appear to be sufficiently Ripe for International Regulation.

The draft report in question was read (Annex 6).

Professor DIENA pointed out that the draft report contained, in a new setting, texts which had already been approved by the Committee.

Dr. DE MAGALHÃES regretted that he had been unable to be present when the question of the revision of the classification of diplomatic agents was discussed. He personally thought that this question was sufficiently ripe for codification. Would it not be possible for the Committee simply to indicate that the majority of the replies to the questionnaire concerning diplomatic agents, were favourable, without giving any opinion as to the practicability of a convention on the subject ?

He thought that the Council, having before it the statistical result of the enquiry conducted among Governments, could itself decide whether revision of the classification of diplomatic agents was practicable or not.

The CHAIRMAN said he could not be satisfied with the amendment proposed by Dr. de Magalhães. The Committee would not be carrying out its terms of reference in leaving it to the Council to decide whether codification was practicable or not. The Committee had to express an opinion on the subject. This question, moreover, had been fully discussed at one of the previous meetings, and the Committee had agreed on the text embodied in the document now before the Committee. He would, however, be prepared to meet Dr. de Magalhães' wishes by slightly modifying the terms of the report without altering the meaning. For instance, the paragraph beginning : " On the other hand, the Committee . . . " might read as follows :

> " On the other hand, the Committee . . . found the contrary opinion to be so strongly represented that, for the moment, it does not venture to recommend the international regulation of this question as practicable. "

Dr. DE MAGALHÃES said he would prefer the wording proposed by the Chairman to that which figured in the report.

M. FROMAGEOT said he did not like the expression " the Committee does not venture ", which he thought was too timorous.

The CHAIRMAN said that the word " venture " might be avoided by adopting the following wording: ". . . that, for the moment, the Committee does not feel itself able to recommend the international regulation of this question as practicable ".

Dr. GUERRERO reminded the Committee that scarcely any of the South American States had replied to the questionnaire regarding diplomatic agents. Notwithstanding this, he could assure the Committee that Latin America desired a revision of the classification of diplomatic agents. That was an important point to bear in mind. It should also be remembered that, even leaving South America out of account, most of the replies to the questionnaire had been in the affirmative ; those States which had replied in the affirmative should not be led to suppose that the Committee paid no heed to their views.

Dr. SUAREZ confirmed the statement that the South American States were in favour of a revision of the classification of diplomatic agents and that their failure to reply was only due to an oversight.

Dr. DE MAGALHÃES hoped that the Committee would adopt the wording with the expression " the Committee does not venture ", rather than the wording subsequently suggested.

The CHAIRMAN thought that the Committee should not maintain so faint-hearted an expression. It might say, as he had proposed : " . . . that the Committee did not feel itself able to recommend the international regulation of this question as practicable ".

Dr. MASTNY drew Dr. de Magalhães' attention to the special nature of the question of diplomatic agents. A revision of the classification seemed to be possible only by means of an absolutely general convention unanimously adopted. A convention concluded between certain States only would be of no use whatever.

The CHAIRMAN put to the vote the draft report on the questions which appeared sufficiently ripe for international regulation, with the amendment to the effect that the paragraph which had just been discussed should be replaced by the following text :

> " On the other hand, while noting that the majority of the replies received recommend that the third question above mentioned should be placed on the agenda, the Committee has found the contrary opinion to be so strongly represented that, for the moment, it does not feel itself able to recommend the international regulation of this matter as practicable. "

The draft report, with the above amendment, was approved.

167. Examination of the Draft Report on the Proposal of the Delegation of Paraguay for the Preparation of a General and Comprehensive Plan of Codification of International Law.

The conclusions of this document were read to the Committee (Annex 4a).

Dr. GUERRERO proposed that the last paragraph should be omitted. It should not be said that the Committee of Experts itself could hardly come into consideration. If the Council and the Assembly considered that the work of co-ordination referred to in the report might be entrusted to the Committee of Experts, there was no reason to decline this mission, which was in no way inconsistent with its terms of reference.

Dr. MASTNY said that, in principle, he agreed with the proposal to omit the last paragraph. He was afraid, however, that this omission would make the previous paragraph appear too abrupt. He thought the last paragraph might be maintained while attenuating its force by connecting the two sentences with the word " since ", thus : " The Committee of Experts itself could hardly come into consideration, since its original mandate, if it is maintained, appears more than sufficient . . . "

The CHAIRMAN put to the vote :

(1) Dr. Mastny's proposal that the last paragraph of the report should be maintained, and the two phrases should be joined by the word " since ".

This proposal was rejected (six members voted in favour).

(2) Dr. de Magalhães' proposal to the effect that the last paragraph of the report should be omitted.

This proposal was adopted.

168. **Examination of the Draft Report on the Question of Domicile.**

The draft report was read to the Committee (Annex 7).

Dr. DE MAGALHÃES said he desired to draw the Committee's—and more particularly Professor Diena's—attention to the paragraph, beginning : " While it does not at the moment contemplate the possibility of dealing with the differences between the various systems of nationality and domicile, the Committee . . . " This sentence had been included in the report at Professor Diena's suggestion. Dr. de Magalhães thought, however, that it did not adequately express his intentions. By saying : " While it does not, *at the moment*, contemplate the possibility of dealing with the differences ", it was implied that the Committee did, in principle, contemplate the possibility of deciding this matter at some future date, the question being merely shelved for the present. That had not been Professor Diena's idea.

He proposed to say : " While emphasising the fact that it does not contemplate deciding between the two systems—nationality and domicile . . . "

The CHAIRMAN said he thought that Dr. de Magalhães could be satisfied by a very simple expedient, namely, omitting the words " at the moment ".

A vote being taken, *the Committee decided to omit the expression " at the moment ". The draft thus modified was unanimously adopted.*

The CHAIRMAN pointed out that the Committee had still to fix the date which had been left blank in the last paragraph but one in the report.

Dr. GUERRERO proposed December 31st, 1928.

Sir Muhammad RAFIQUE thought that this date would not allow the Governments sufficient time to study the question.

The CHAIRMAN then proposed March 31st, 1929. The Governments would thus be given practically the same time that they had had for the previous questionnaires.

The Committee agreed to the date—March 31st, 1929.

169. **Examination of the Draft Letter from the Chairman of the Committee to the Secretary-General of the League.**

The draft letter was read to the Committee (Annex 8).

Dr. GUERRERO drew the Committee's attention to the paragraph, beginning as follows : " Under these conditions, the Committee feels that before resuming its activities . . . it should await . . . " He thought that this paragraph was not very clear. The Committee should define the " more favourable circumstances " which it wished to await. Could it not say : " Under these conditions, the Committee feels that before resuming its activities with a view to pursuing the task entrusted to it, it should wait until it is once more invited to act by an organ of the League " ?

The CHAIRMAN pointed out to Dr. Guerrero that this part of the letter concerned a particularly delicate matter, and that it would be preferable to leave certain points more or less undefined. When it was said that the Committee desired to await more favourable circumstances, reference was being made to certain unfavourable circumstances of which the Committee was aware, but which it did not appear desirable to emphasise. These unfavourable circumstances might, as a matter of fact, be defined as follows ; (1) The Assembly had invited the Committee to complete at the present session the work it had already begun ; (2) The necessary credits had been refused. These were the circumstances referred to in the paragraph under discussion. It had been thought better to avoid saying anything more precise.

He saw certain disadvantages in the wording proposed by Dr. Guerrero. If the Committee said that before resuming its activities, it would await an express invitation from an organ of the League, it would thereby seem to indicate that it considered its mandate to have come to an end at the present session, and would wait until that mandate was renewed. That was not the Committee's idea.

Mr. WICKERSHAM thought it might be said that the Committee would await the results of the first International Codification Conference. If that Conference, which was to meet in the following year, led to the conclusion of treaties, and if those treaties were ratified by a large number of Governments, the Committee might draw the conclusion that its work had been useful. It might then continue that work. Until the International Conference had met, he thought it was useless to contemplate further questions.

The CHAIRMAN drew Mr. Wickersham's attention to the fact that it was not for the Committee itself to decide whether the work should be resumed. Even supposing that the International Conference was crowned with entire success, the Committee could not resume its work until fresh credits were allotted.

Professor DIENA pointed out that the Committee's task had not been limited to the codification of international law. On several occasions it had been consulted on other questions. Even if it seemed that the work of codification must be suspended for the moment, it was always possible that the Committee might be consulted on other points. It should not give the impression that it was laying down its mandate.

Dr. GUERRERO asked whether it would not, after all, be preferable clearly to express the Committee's idea by stating : " Under these conditions, the Committee feels that it should wait until the necessary funds for the purpose had been provided by the competent organs of the League ".

The CHAIRMAN did not think that the financial question should be put in the foreground. He reminded his colleagues that, in the previous year, when the question of credits had not yet arisen, certain members of the Committee had felt that a halt should be called, either to see what action would be taken by the Council and the Assembly on the basis of the Committee's work, or because there was some danger of overlapping with other organisations.

He proposed that the paragraph under discussion should be altered as follows :

> " Under these conditions the Committee feels that, before resuming its activities with a view to pursuing the task entrusted to it, it should wait until new circumstances arise or fresh instructions are received. "

In this way, no reference would be made to the question of credits, and the impression would not be created that the Committee regarded its mandate as at an end.

Professor BRIERLY said he feared that the Committee might be going too far by saying " before resuming its activities ". That expression implied that the Committee could decide, of its own free will, whether it would resume its activities at a later date. In his opinion, the Assembly had really intended the Committee's mandate to come to an end with the present session, since it had invited the Committee to complete the work it had begun.

He thought that the Committee should simply inform the Council and the Assembly that it had completed the work begun, and should leave it to these bodies to decide whether the work should be resumed later.

The CHAIRMAN said he did not think that the Assembly's invitation was to be interpreted as Mr. Brierly suggested. The Assembly had invited the Committee to " complete the work it had begun ". That meant, in his opinion, that the Committee was, at the present session, to terminate the particular work it had already undertaken; it did not mean that the Committee was, at the present session, to go to the very end of its mission. Mr. Brierly's interpretation, however, was not entirely to be excluded. It was possible that the Assembly had meant to limit the Committee's mandate to the present session.

Dr. DE MAGALHÃES said he entirely agreed with the text proposed by the Chairman. This would not imply that the Committee had laid down its mandate, but it would show that it would not continue its work without receiving further instructions.

Dr. MASTNY agreed with the Chairman's interpretation of the invitation by the Council and Assembly to complete, at the present session, the work already begun. He also, however,

agreed with Dr. Guerrero that a clearer wording should be adopted. He proposed that the paragraph before the one now under discussion should read as follows :

> " The reasons which, at its third session, induced the Committee to abstain from undertaking the study of new questions, still exist. By abstaining from studying new questions, the Committee of Experts feels that it has acted consistently with the invitation given to it to complete, during the present session, the work undertaken. In these circumstances, the Committee thought it its duty to suspend its work until the receipt of new and definite instructions from the Council. "

Such a text would indicate that the terms of reference of the Committee were not exhausted but that its work had been suspended, pending further instructions.

The CHAIRMAN adhered to the proposal to maintain the paragraph beginning " Under these conditions . . .", with the alteration suggested. Moreover, he proposed that the second sentence of the preceding paragraph, beginning " They are even stronger . . . " should be omitted. He thought it was not absolutely necessary to refer to the fact that the Committee had been asked to terminate the work it had undertaken. The Minutes of the Committee were sufficient evidence that it had endeavoured to settle all outstanding questions.

The final wording proposed by the Chairman for the two paragraphs in question was as follows :

> " The reasons which, at its third session, induced the Committee to abstain from undertaking the study of new questions still exist.
>
> " Under these conditions, the Committee feels that before resuming its activities, with a view to pursuing the task entrusted to it, it should await new circumstances or instructions. "

The text proposed by the Chairman was unanimously adopted.

(The meeting rose at 4.5 p.m.)

EIGHTH MEETING

Held on Thursday, June 28th, 1928, at 11 a.m.

Chairman : M. HAMMARSKJÖLD.

Present : All the members of the Committee or their substitutes, with the exception of Professor Brierly, Dr. Guerrero, Professor Schücking, Professor De Visscher and Dr. Wang Chung-Hui.

170. Close of the Session.

The CHAIRMAN pronounced the following closing speech :

Gentlemen,—May I be permitted, now that this fourth session is drawing to its close, briefly to recapitulate the work done by our Committee, at the far too infrequent and short meetings which circumstances have allowed us to hold ?

We were instructed to pass the subject matter under review, and to indicate " the subjects of international law the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable. " We should have ill understood our terms of reference if we had recommended a number of ready-made conventions to the various Governments. The preparation of these texts would, in any case, have called for far more time than we have had at our disposal. Such work, indeed, is the natural task of international conferences of official Government delegates.

The Committee, however, felt that it should not confine itself to recommending a number of subjects for international regulation. Thanks mainly to the untiring enthusiasm and vast knowledge of the Rapporteurs and other members of the Sub-Committees appointed to study the subjects proposed, the Committee has been able to provide Governments and the organs of the League with very substantial material to guide them in their future decisions. The Committee ventures to hope that this material and the Minutes of its sessions will facilitate the work of future conferences.

After recommending, last year, seven subjects as suitable for regulation by international agreement, we had the satisfaction of seeing the Assembly of the League decide to take immediate action on three of the most important of these. At this session we have added a few new recommendations.

It may, nevertheless, be argued that the Committee has carried out its work of selection in an over-prudent, if not a timorous, spirit. This impression is possibly strengthened when

the work of the Committee is compared with that of various other organs which have not always yielded to the difficulties—sometimes very considerable difficulties—that stood in the way of certain international conventions. It must not be forgotten, however, that our Committee was provided with very special terms of reference ; it had to consider not only the desirability, but also the possibility, of doing certain things. Again, the very fact that the members were not authorised each to represent his own Government made them, in their conscientiousness, exercise even greater prudence than would otherwise have been the case. We may, however, hope that the regulation of the three subjects which have now been placed on the agenda of a future official Conference will open out a wider path for the codification of international law. Has it not been said that nothing succeeds like success ?

In my opening speech I referred to the circumstances which at present prevent the Committee from enlarging its programme. We are therefore only sending out to Governments a single questionnaire based on the report concerning conflicts of law in the matter of domicile, the consideration of which was adjourned last year.

At the same time, I commented upon the agenda of this session, every item of which has now been dealt with.

Our short session has, as usual, been a laborious one. I cannot help thinking that our proceedings have been overshadowed by a feeling of vague melancholy, due to the continued uncertainty of this Committee's future, uncertainty which we can do nothing to dispel. Indeed, to judge by my own feelings, I think that certain valuable personal contacts will be broken if this cordial collaboration ceases, while the experience acquired, or, if you prefer it, the working methods established, by us, will cease to be of use to the great cause we have served.

I have now only to thank you, Gentlemen, most sincerely and cordially for the manner in which you have co-operated in the present session, as in all our preceding sessions, and I am sure you will wish to join with me in congratulating M. Buero and the Secretariat on the remarkable enthusiasm and skill they have displayed in order to facilitate our work.

Mr. Wickersham, speaking on his own behalf and on behalf of his colleagues, thanked the Chairman for his unfailing courtesy in the difficult task of harmonising the sometimes very divergent opinions of members of the Committee in such a way that the Committee had reached its decisions almost unanimously.

He was happy to remind his colleagues of a particularly interesting fact. When, four years earlier, the Committee of Experts had commenced its work, the whole field of international law lay open before it. The Committee then decided to deal not with the international law of war, but with the international law of peace. Now, after four years, the Committee was confronted with a highly important event : the acceptance by nearly all nations of the principle that peace was the normal condition of civilisation. This recognition was to be embodied in an international convention, prescribing that the normal method of settling disputes between nations was to be peaceful arbitration, and not war. He was happy to note that his Government had been one of the first to propose this important agreement. He thought, moreover, that the Committee should be proud of having, four years previously, excluded the international law of war from its enquiries, holding that the normal law of the world was peace law.

After the official Conference, which, next year, would no doubt be called upon to consider the three subjects regarded by the Committee as ripe for codification, he hoped that the Committee would be entrusted with the examination of new methods for the pacific settlement of disputes between nations.

Dr. Suarez said he was glad to have been able to take part in the work of a Committee whose composition was so admirable. He was particularly sensible of the honour done him by the Council in appointing him for this task. He would certainly be an enthusiastic propagandist for the work accomplished by the Committee of Experts. He also proposed, in his own country, to explain the ideal of the League of Nations and endeavour thus to persuade the Argentine to co-operate once more in the common effort to attain that ideal. Pan-Americanism was not in any way incompatible with the spirit of the League, and he was sure that all the American countries would soon recognise this fact. For long years to come, of course, as had been said, peace would be the dream of the wise, while war would be the reality for mankind. He would go back with even greater conviction to work in Latin America to make the dream of the wise come true. It was not, however, a question of treaties. " Justice is the divinity of peace ".

M. Matsuda said he agreed entirely with his colleagues' remarks, and wished, when thanking the Chairman and the Vice-Chairman, also to thank the Secretariat for the very heavy work it had done. The Committee had completed its task, and he would endeavour to explain its activities to his compatriots ; many Japanese lawyers and other men of learning, in particular, the Japanese Association of International Law, were already engaged on the problem of the codification of international law, although their work was, as yet, little known to the world.

He was glad to know that a diplomatic Conference would shortly crown the Committee's work by examining the three questions held by the Committee to be ripe for codification. He wished to state that his fellow-countrymen were anxious that this Conference should meet.

The Chairman pronounced the public meeting closed.

171. **Addition as an Annex to the Report to the Council of the Convention on Consular Agents, adopted at the Sixth Pan-American Conference at Havana.**

The CHAIRMAN reminded the members of the Committee that they had decided to annex to their report to the Council on the subjects they considered ripe for codification, the text of the Convention on consular agents, adopted on February 20th, 1928, by the Sixth Pan-American Conference held at Havana. He proposed therefore to add to the report the following words :

> " The Committee also begs to annex, for information, the text of the Convention on Consular Agents, adopted on February 20th, 1928, at the Sixth Pan-American Conference held at Havana. "

(The meeting rose at 11.45 a.m.)

ANNEX 1.

C. P. D. I. 108

COUNTERFEITING CURRENCY.

Note by the Secretariat, submitted to the Committee on June 25th, 1928.

The Mixed Committee for the Suppression of Counterfeiting Currency has adopted certain recommendations which are reproduced on page 24 of document C.523.M.181.1927.II. The report which certains these recommendations has been examined by the Council at its meeting of December 6th, 1927 (see page 5 of the Minutes of the Council). On that occasion the Council instructed the Secretary-General to bring to the notice of the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law Recommendations VII and VIII of the Committee for the Suppression of Counterfeiting Currency [1].

The Chairman of the Committee of experts having now authorised the Secretariat to distribute to the members of the said Committee the documents concerning counterfeiting currency, the Secretariat has the honour to forward to the Committee the following documents which are annexed hereto :

Report and draft convention of the Mixed Committee for the suppression of counterfeiting currency (document C.523.M.181.1927.II) and

Minutes of the meeting of the Council of December 6th, 1927. (document C/48th session No. 6067).

ANNEX 2.

C. P. D. I. 77.

APPLICATION IN INTERNATIONAL LAW OF THE CONCEPTION OF PRESCRIPTION.

REPORT BY THE SUB-COMMITTEE APPOINTED AT THE FIRST SESSION OF THE COMMITTEE OF EXPERTS.

Submitted to the Committee on June 25th, 1928.

" Whether, and to what extent, it would be possible to draw up treaty provisions concerning the application in international law of the conception of prescription, whether as establishing or as barring rights, and what such provisions should be ? "

Rapporteur : Professor Ch. DE VISSCHER.

(*Translation.*)

PRESCRIPTION EXTINGUISHING RIGHTS BETWEEN STATES.

The essential reason which has led me to renounce any attempt at codification in regard to prescription extinguishing rights between States is the following. I consider that the Governments should only be asked to consider, with a view to action by way of conventions, subjects on which there has been a sufficiently long evolution of custom to disentangle those subjects from uncertainties of international practice. Is this the case with prescription extinguishing rights between States ? I do not think so.

True, the *principle* of extinctive prescription would appear to be required by certain practical exigences of international life. Stale claims commonly become uncertain through the weakening of the evidence adduced in their support. The sudden revival of old controversial questions which have fallen into oblivion may have disastrous effects on inter-State relations, effects which are the more to be feared in that the solution of the dispute is handicapped by the weakening of the evidence.

It is also true that many arbitral decisions in the past have sanctioned *not*, it should be noticed, *prescription as such*, but certain ideas which lie at the basis of prescription in

---

[1] RECOMMENDATIONS ADOPTED BY THE MIXED COMMITTEE FOR THE SUPPRESSION OF COUNTERFEITING CURRENCY.

VII.—The Committee considers that the international unification of the rules for the extradition of persons accused or convicted is desirable with a view to obtaining a really efficacious suppression of crime applicable to every class of offence.

VIII.—It is desirable that the despatch and the execution of letters of request should be regulated by an international convention so as to produce a uniform system of rules.

internal law and which might appear to justify the introduction of the conception into positive international law[1]. Thus, for instance, some umpires have considered that the lapse of a long interval of time justified a presumption of lack of honesty or a presumption of abandonment on the part of a claimant State. A proper view of the subject shows, however, that, whereas the decision by which in municipal law the judge accepts as well-founded a plea of prescription is so to speak automatic, being based on the simple proof of the expiry of the legal time-limit, the decision of the international judge necessarily depends upon his view of the circumstances of the particular case. Hence the great diversity to be observed in arbitral decisions as regards the period necessary for prescription. In short, it has to be recognised that the claim of the plaintiff State has been disallowed in certain decisions, not directly because it was considered to be prescribed (in the sense attaching to this term in municipal law, viz., extinction of the claim solely as the result of the expiration of a fixed period from the date on which it could be legally presented) but because the umpire considered that the delay in the presentation of the claim was due to one of the reasons (presumption of lack of honesty, abandonment, impossibility of proof) which lie traditionally at the basis of prescriptions in municipal law.

I am quite prepared to recognise that an extensive application of extinctive prescription to international relations is not only conceivable but even very desirable. Regarded in its fundamentals, it does indeed seem to be imposed by considerations of order and stability which tend to make it appear as an integral and necessary part of any system of law. It may be added that an elaboration by conventions of rules of extinctive prescription would be consistent with the gradual development of international justice (arbitral jurisdiction and the Permanent Court of International Justice). But the question will be seen under another light if, instead of considering prescription in its basic principle, we regard it from the point of view of form or procedure, that is to say from the point of view of the technical rules which should govern its operation in the domain of international relations. International practice is still so uncertain that we can hardly recommend the Governments to endeavour to regulate the question by way of a general convention. Interesting as they are, the indications furnished by arbitral practice are too fragmentary, or too ill-defined, to serve as a basis for any such attempt.

It is rather by way of bilateral conventions that we should endeavour to make more general the adoption of definite rules in regard to extinctive prescription. Governments would, for instance, be wise to insert in treaties on establishment and in treaties of commerce and navigation clauses fixing definite periods after which diplomatic claims to which the treaties might give rise would by barred and also the causes which would operate to suspend or interrupt such prescription. Unquestionably, the general adoption of clauses of this nature will eventually provide a firm basis, which is at present lacking, for the work of codification.

I may conclude by pointing out that the considerations developed above are based on the resolutions of the Institute of International Law (Hague Session, 1925), which, after carefully studying the question and while formulating certain doctrinal ideas in the matter, expressly stated that it abstained for the present from drawing up detailed regulations, as the time was not yet ripe to recommend their adoption by the Governments.

Prescription establishing Rights.

As regards acquisition of territory by prescription in virtue of prolonged possession (usucaption), I cannot really think it expedient to propose codification to the Governments.

True, this particular method of acquiring sovereignty formerly played an important rôle in determining the state of territorial possession in the New World and has been invoked repeatedly in international arbitration, more especially in the rules laid down by convention in 1897 by Great Britain and Venezuela in regard to a frontier dispute (Moore, *Digest*, Vol.1, page 296 ; Fauchille, *Traité*, Vol. 1, Part 2, page 754 ff.). In the present position of territorial possessions, however, a position for the most part very clearly defined, prescription seems henceforth likely to play only a very secondary part. Most commonly it can only originate in an act of brutal dispossession committed to the detriment of a State which is too weak to dare complain of the injustice of which it is the victim. It hardly seems expedient to attempt to codify, under the auspices of the League of Nations, an institution which is so closely bound up with the worst abuses of power.

(Signed) Ch. De Visscher,

Rapporteur.

---

[1] See, for example, the *Gentini* and *Spader* case in the Venezuelan Arbitrations of 1903, *Ralston*, Nos. 569-570.

QUESTION OF THE LEGAL POSITION OF PRIVATE NON-PROFIT-MAKING INTERNATIONAL ASSOCIATIONS AND OF PRIVATE INTERNATIONAL FOUNDATIONS.

Report of the Sub-Committee appointed at the Second Session of the Committee of Experts.

Submitted to the Committee on June 25th, 1928.

Rapporteur : Professor Ch. De Visscher[1].

During the past few years, various studies and proposals have been made with a view to drawing up statutes for non-profit-making international associations. Amongst these may be mentioned the very interesting report submitted by M. Politis at the Brussels Session (1923) of the Institute of International Law.

This same question has since received the attention of the International Institute of Intellectual Co-operation ; indeed, the subject naturally falls within the province of that body. Since 1927, I have been receiving from the Secretariat of the League of Nations a series of documents bearing witness to the care with which the Legal Service of the Paris Institute has studied the various aspects of this problem, which, in virtue of a resolution of the Sub-Committee on Intellectual Rights (1926 and 1927 meetings), finds a place on its programme.

At an initial enquiry carried out with the assistance of a number of jurists from various countries, the International Institute endeavoured to ascertain the *de facto* regime at present governing associations of this type. The information received and, in most cases, summarised in a special report submitted in July 1927, relates to the following countries : Belgium, Brazil, France, Germany, Great Britain, Hungary, Italy, the Netherlands, Spain, Switzerland, the Union of Socialist Soviet Republics, the United States of America and the Moslem countries.

After collecting this preliminary information, the Institute, in accordance with the instructions contained in the resolution adopted by the Sub-Committee on Intellectual Rights in July 1927, consulted the international associations based on private law, in order to obtain their opinion as to the expediency and practical possibilities of the scheme under consideration. A circular dealing with this subject was forwarded to sixty-three bodies. Only a few replies have been received to date. They will be included in a memorandum which will be submitted to the next session of the Sub-Committee on Intellectual Rights.

I have, therefore, since 1927, been led to the conclusion that it would not be expedient for the Committee of Experts for the Codification of International Law to undertake an investigation on which another body, particularly qualified for this purpose, is already actively engaged. That would merely mean duplicating the work.

I have been confirmed in my opinion by a recent note from the International Institute of Intellectual Co-operation[2], accompanied by a letter from M. Buero, Legal Advisor of the Secretariat of the League of Nations.

I would therefore propose that this question should be withdrawn from the agenda of the Committee.

(Signed) Ch. De Visscher.

Appendix.

Note on the Present Position of the Work of the International Institute of Intellectual Co-operation in regard to the Legal Position of Non-profit-making International Associations.

(Communicated by the International Institute of Intellectual Co-operation.)

In a report submitted on March 22nd, 1924, to the Sub-Committee on Intellectual Property (document C.1.C.I. P.I.8), Senator Lafontaine recommended that the international associations engaged in work or researches of a disinterested character should be granted " international status, the conditions of acquisition and the privileges of which had been settled by an international convention ". In support of this proposal, he submitted to the League of Nations a draft International Convention adopted in 1922 by the World Congress of International Associations.

[1] This report is submitted subject to any observations which the other Members of the Sub-Committee, Dr. Rundstein and Dr. Wang Chung-Hui, may wish to submit.

[2] See Appendix below.

The International Institute was notified immediately on its creation of Senator Lafontaine's proposals. The consideration of this problem is one of the questions placed on the programme of work of the Legal Service (resolution of the Sub-Committee on Intellectual Rights, sessions of 1926 and 1927).

At an initial enquiry carried out with the assistance of a number of jurists from various countries, the International Institute endeavoured to ascertain the *de facto* regime at present governing associations of the international type. The information received and, in most cases, summarised in a special report submitted in July 1927 (document E.V.1927) relates to the following countries : Belgium, Brazil, France, Germany, Great Britain, Hungary, Italy, the Netherlands, Spain, Switzerland, the Union of Socialist Soviet Republics, the United States of America and the Moslem countries.

After collecting this preliminary information, the Institute, in accordance with the instructions contained in the resolution adopted by the Sub-Committee on Intellectual Rights in July 1927, consulted the international associations based on private law in order to obtain their opinion as to the expediency and practical possibilities of the scheme under consideration. A circular (C.L.3.1928) dealing with this subject was forwarded to sixty-three bodies. Only a few replies have been received to date. They will be included in a memorandum which will be submitted to the next session of the Sub-Committee on Intellectual Rights.

The International Institute will not be in a position to investigate the basis of the international statute in question in co-operation with the competent services of the Secretariat of the League of Nations until the enquiries addressed to the organisations concerned have been duly completed.

ANNEX 4. C.P.D.I. 116.

PROPOSAL BY THE DELEGATION OF PARAGUAY FOR THE PREPARATION OF A GENERAL AND COMPREHENSIVE PLAN OF CODIFICATION OF INTERNATIONAL LAW.

Draft Report Submitted by the Sub-Committee appointed by the Committee of Experts on June 22nd, 1928.

Submitted to the Committee on June 26th, 1928.

The Committee of Experts was asked by the Council to consider, at its present session, the report which the First Committee presented to the Assembly, on September 23rd, 1927, on the proposal of the delegate of Paraguay (document A.111.1927.V), contemplating the preparation of a general and comprehensive plan of codification of international law, together with the resolution on the subject adopted by the Assembly on September 27th, 1927, and to make a report to the Council on the question under what conditions the work contemplated in the proposal could be undertaken.

In execution of these terms of reference, the Committee has adopted the following report :

" In recommending the principle of universality as the essential foundation for international legislation, the proposal of the delegation of Paraguay looks forward to the ideal of general codification in the future.

" To consider that, under actual conditions, so great and comprehensive a task cannot be undertaken by the League of Nations is not to deny the great value of the ideal.

" Founding itself upon the experience gained during its work, the Committee of Experts is of opinion that codification should be carried out progressively, taking account of the realities of the legal situation and of the numerous obstacles of a political nature which make it quite impossible to deal with the various subjects in an order corresponding to considerations of system and which imperatively require that the method of procedure shall be cautious and modest. Considering that practical ideas and objects are of predominant and fundamental importance, the Committee of Experts takes account, first and foremost, of the possibilities of codification. It is for this reason that it feels that the method of partial and progressive codification is to be preferred even if, from the point of view of theory and doctrine, this system of proceeding piecemeal presents certain disadvantages. The system makes it possible to choose freely for codification subjects which are capable of being so treated, whether they be of primary or merely secondary importance.

" While expressing itself, in agreement with the decision taken by the fifth ordinary session of the Assembly on September 22nd, 1924, as in favour of the maintenance of the method which it has followed in its work, the Committee of Experts nevertheless considers that the proposal of the delegation of Paraguay deserves every attention as suggesting a possible improvement in the organisation of codification.

" It would be extremely desirable to see drawn up—under the influence, more particularly, of the remarkable achievements which have been or are being realised by American enthusiasm —a systematic outline of a more complete codification, on the understanding always that

what was contemplated was not immediate and simultaneous realisation of a plan thus formed or determination of the order in which the various matters ought to be the subject of efforts at international legislation. Advantage might be seen in the existence of an organ which would be called upon to draw up such an outline, with full attention to the actual conditions of international life, and which would eventually be entrusted with the task of co-ordination. This organ, which would be strictly technical and consultative, might, by insuring the continuity of the work of codification, render very important services in regard to co-ordination of the tasks to be ultimately undertaken by the organisations of the League of Nations or by particular States of which the initiative in this question has been and is so fruitful. Co-ordination thus conceived would undoubtedly facilitate the avoidance of overlapping and prevention of contradictions and possible gaps.

" It is not for the Committee of Experts to express a final opinion as to whether and how the above suggestion can be realised. One could conceive the creation of a special organ *ad hoc* ; one could also conceive the possibility of entrusting this special task to the 'Committee of Five' which has been asked by the Council of the League of Nations to prepare the programme for the first Codification Conference ; or, finally, the task of co-ordination could be entrusted to the Secretariat of the League of Nations. The Committee of Experts itself could hardly come into consideration in this connection. Its original mandate, if it is maintained, appears more than sufficient to occupy its efforts during the infrequent and short sessions which circumstances permit it to hold. "

ANNEX 4*a*. C. P. D. I. 116 (1).

PROPOSAL BY THE DELEGATION OF PARAGUAY FOR THE PREPARATION OF A GENERAL AND COMPREHENSIVE PLAN OF CODIFICATION OF INTERNATIONAL LAW.

REPORT ADOPTED IN FIRST READING BY THE COMMITTEE OF EXPERTS ON JUNE 26TH, 1928[1].

The Committee of Experts was asked by the Council to consider, at its present session, the report which the First Committee presented to the Assembly, on September 23rd, 1927, on the proposal of the delegate of Paraguay (document A.111.1927.V.), contemplating the preparation of a general and comprehensive plan of codification of international law, together with the resolution on the subject adopted by the Assembly on September 27th, 1927, and to make a report to the Council on the question under what conditions the work contemplated in the proposal could be undertaken.

In execution of these terms of reference, the Committee has adopted the following report :

" In recommending the principle of universality as the essential foundation for international legislation, the proposal of the delegation of Paraguay looks forward to the ideal of general codification in the future.

" To consider that, under actual conditions, so great and comprehensive a task cannot be undertaken by the League of Nations is not to deny the great value of the ideal.

" Founding itself upon the experience gained during its work, the Committee of Experts is of opinion that codification should be carried out progressively, taking account of the realities of the legal situation and the numerous obstacles of a political nature which make it quite impossible to deal with the various subjects in an order corresponding to considerations of system and which imperatively require that the method of procedure shall be cautious and modest. Considering that practical ideas and objects are of predominant and fundamental importance, the Committee of Experts takes account, first and foremost, of the actual possibilities of codification. It is for this reason that it feels that the method of partial and progressive codification is to be preferred even if, from the point of view of theory and doctrine, this system of proceeding piecemeal presents certain disadvantages. The system makes it possible to choose freely for codification subjects which are capable of being so treated, whether they be of primary or merely secondary importance.

" While expressing itself in agreement with the decision taken by the fifth ordinary session of the Assembly on September 22nd, 1924, as in favour of the maintenance of the method which it has followed in its work, the Committee of Experts nevertheless considers that the proposal of the delegation of Paraguay deserves attention.

" If the Council and the Assembly feel that the course suggested by the delegation of Paraguay should be followed, it would be possible to draw up—with reference, more particularly to the remarkable achievements which have been or are being realised by American enthusiasm —a systematic outline of a more complete codification, on the understanding always that what was contemplated was not immediate and simultaneous realisation of a plan thus formed

[1] For the text finally adopted by the Committee see document A.16.1928.V.

or determination of the order in which the various matters ought to be the subject of efforts at international legislation. Advantage might be seen in such a work of co-ordination. The work, which would be strictly technical in character, might by insuring the continuity of the work of codification render very important services in regard to co-ordination of the tasks to be ultimately undertaken by the organisations of the League of Nations or by particular States of which the initiative in this question has been and is so fruitful. Co-ordination thus conceived would no doubt facilitate the avoidance of overlapping and prevention of contradictions and possible gaps.

" It is not for the Committee of Experts to express a decisive opinion as to the practical methods by which the above suggestion could be realised. The Committee of Experts itself could hardly come into consideration in this connection. Its original mandate, if it is maintained, appears more than sufficient to occupy its efforts during the infrequent and short sessions which circumstances permit it to hold. "

ANNEX 5. C. P. D. I. 118.

DRAFT REPORT UPON CERTAIN RECOMMENDATIONS FORMULATED BY THE MIXED COMMITTEE FOR THE REPRESSION OF THE COUNTERFEITING OF CURRENCY [1].

Submitted to the Committee on June 27th, 1928.

The Council of the League of Nations having instructed the Secretary-General to bring to the knowledge of the Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law the two recommendations, Nos. VII and VIII, formulated by the Mixed Committee for the Repression of Counterfeiting Currency, the Secretariat placed before the Committee of Experts the following documentation :

Report and Draft Convention drawn up by the Mixed Committee for the Repression of Counterfeiting Currency (document C.523.M.181.1927.II).

Minutes of the Council's meeting of December 6th, 1927 (forty-eighth session, No. 2067).

After studying these documents, the Committee of Experts has to express the following conclusion :

As regards Recommendation VII, dealing with extradition, the Committee points out that this subject was studied at length by it during its second session. Its discussions resulted in the conclusion that it would not appear to be at present feasible to establish rules regulating extradition generally. The Committee, however, felt that it should transmit to the Governments the report of its Sub-Committee which dealt with the topic, in order that the Governments might have the possibility of benefiting by the light thrown upon the subject in that report (see document C.51.M.28.1926.V). So far as the recommendations formulated by the Mixed Committee may contemplate a more general establishment of rules concerning extradition, the Committee of Experts can only abide by its above-mentioned decision. The Committee, however, hastens to add that, in so far as it is a question of the repression of the counterfeiting of currency, there are particularly strong reasons in favour of the establishment of international rules for extradition, and that, accordingly, the universal acceptance of Article 2 of paragraph XVI of the Draft Convention put forward by the Mixed Committee appears highly desirable and at the same time realisable in practice.

As regards Recommendation VIII, the Committee of Experts may confine itself to referring to the view expressed by it on the subject of letters rogatory in penal matters in its report of to-day's date upon the questions which are sufficiently ripe for international regulation[2].

ANNEX 6. C. P. D. I. 117.

DRAFT REPORT ON THE QUESTIONS WHICH APPEAR RIPE FOR INTERNATIONAL REGULATION [3].

Submitted to the Committee on June 27th, 1928.

The Committee, by its terms of reference, was required :

1. To prepare a provisional list of the subjects of international law the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable at the present moment ;

[1] For the text finally adopted by the Committee see document C.344. 1928. V.
[2] See document A.15. 1928. V.
[3] For the text finally adopted by the Committee, together with the Annexes see document A.15. 1928. V.

2. After communication of the list by the Secretariat to the Governments of States, whether Members of the League or not, for their opinion, to examine the replies received ; and

3. To report to the Council on the questions which are sufficiently ripe and on the procedure which might be followed with a view to preparing eventually for conferences for their solution.

In accordance with these terms of reference, the Committee addressed to all the Governments, through the Secretary-General, a second series of questionnaires on the following subjects : (1) communication of judicial and extra-judicial acts in penal matters and rogatory commissions in penal matters (Questionnaire No. 8) ; (2) legal situation of consuls (Questionnaire No. 9) ; (3) revision of the classification of diplomatic agents (Questionnaire No. 10) ; (4) competence of the courts with regard to foreign States (Questionnaire No. 11).

All these questionnaires, copies of which are attached to the present report [1], indicated by draft conventions or in some other manner the extent to which, in the opinion of the Committee, the above-mentioned questions lent themselves to regulation by international agreement. The Committee has been at special pains to confine its enquiry to problems which it thought could be solved by means of conventions without encountering any obstacles of a political nature.

The Committee is now in possession of a large number of replies made by the Governments to the questionnaires. The Committee has studied these replies in conformity with its terms of reference.

This examination has only confirmed the Committee's view that, in general, the second and fourth questions above-mentioned are now, in the words of the terms of reference, sufficiently ripe.

On the other hand, while noting that the majority of the replies received recommend that the third question above mentioned should be placed on the agenda, the Committee has found the contrary opinion to be so strongly represented that, for the moment, international regulation of this matter appears not to be realisable.

As regards the first question above mentioned, the examination of the replies, although the great majority of these is favourable, has not led the Committee to conclude that it is at this moment possible to secure international regulation of the whole of the subject.

A multilateral convention establishing a general obligation for States to proceed in penal matters to measures of preliminary judicial investigation, and to communication of judicial and extra-judicial acts (*aux communications d'actes judiciaires et extrajudiciaires*), at the request of other States, is not at present realisable.

On the other hand, it is desirable and it would seem to be realisable that in multilateral conventions dealing with crimes and offences of which the prosecution and repression are recognised to be of international interest, collaboration between States in the preliminary judicial investigation of such crimes and offences should be ensured to the extent compatible with the municipal laws of the Contracting Powers.

It is in these circumstances and with these restrictions that the Committee feels able to recommend the formulation of general international rules concerning " the communication of judicial and extra-judicial acts in penal matters and letters rogatory in penal matters ".

The procedure which might be followed with a view to preparing eventually conferences to deal with the questions recommended should, it would seem, be the same as has already been adopted for three questions mentioned in the Committee's report of April 2nd, 1927 (document C.196.M.70.1927.V, page 7).

The Committee begs to annex to the present report all the replies to its questionnaires which it has received, with the analyses of those replies prepared by the Secretariat [2]. The Committee further places at the disposal of the Council the Minutes of its proceedings containing material which may be of service in the preparation of eventual conferences and in the work of such conferences.

ANNEX 7. C. P. D. I. 117.

DRAFT QUESTIONNAIRE No. 12.—DOMICILE [3].

Submitted to the Committee on June 27th, 1928.

The Committee has the following terms of reference :

1. To prepare a provisional list of the subjects of international law the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable at the present moment ;

2. After communication of the list by the Secretariat to the Governments of States, whether Members of the League or not, for their opinion, to examine the replies received ; and

[1] See document A.15. 1928.V. Annex 1.
[2] See document A.15.1928.V.
[3] For the text finally adopted by the Committee, and the Annex, see document C.343.M. 101.1928. V.

3. To report to the Council on the questions which are sufficiently ripe and on the procedure which might be followed with a view to preparing eventually for conferences for their solution.

The Committee decided to submit for examination by a Sub-Committee the following question :

" Are there any questions connected with conflicts of laws on domicile which might, without encountering obstacles of a political nature, be settled in conventions ? If so, what are these questions, and how might they be solved ? "

The Committee has now the honour to communicate to the Governments the report submitted to it by its Sub-Committee, which consisted of M. Barbosa de Magalhães and Mr. Brierly. This report comprises a memorandum presented by M. Barbosa de Magalhães and comments thereon made by Mr. Brierly.

While it does not, at the moment, contemplate the possibility of dealing with the differences between the various systems of nationality and of domicile, the Committee submits to the Governments the question whether and to what extent it is desirable and realisable to attain, for the solution of conflicts of laws regarding domicile, the establishment in a convention of a body of rules analogous to that contemplated by Questionnaire No. 1 dealing with the question of conflicts of laws on nationality[1].

It is understood that, in submitting the present subject to the Governments, the Committee does not pronounce either for or against the solutions suggested for various particular problems in the report.

It would be desirable that the replies of the Governments should reach the Secretariat of the League of Nations before. . . .

The report of the Sub-Committee is annexed to the present communication.

ANNEX 8. C. P. D. I. 120.

DRAFT LETTER FROM THE CHAIRMAN OF THE COMMITTEE TO THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE[2].

Submitted to the Committee on June 27th, 1928.

The Committee, by its terms of reference, was required :

1. To prepare a provisional list of the subjects of international law the regulation of which by international agreement would seem to be most desirable and realisable at the present moment ;
2. After communication of the list by the Secretariat to the Governments of States, whether Members of the League or not, for their opinion, to examine the replies received ; and
3. To report to the Council on the questions which are sufficiently ripe and on the procedure which might be followed with a view to preparing eventually for conferences for their solution.

The Committee, at its fourth session, held at Geneva from June 22nd to June 28th, 1928, has decided to make a report to the Council on certain subjects which appear to have become " sufficiently ripe " and on " the procedure which might be followed with a view to preparing eventually for conferences for their solution ". It further instructs me to communicate to you the annexed questionnaire drawn up at the session by the Committee. This questionnaire is entitled " No. 12—Domicile ".

This is the third communication of the kind made under the Committee's terms of reference.

In accordance with these terms of reference, the Committee will be obliged if you will be so good as to request the various Governments to send to you, within the period indicated in the questionnaire, their opinion upon the question whether and to what extent the regulation, by international agreement, of the subject treated in the questionnaire is desirable and realisable in the near future.

If circumstances permit the Committee to meet at a sufficiently early date, you are requested to transmit the replies to it for examination, with a view to the preparation of a report to the Council under the Committee's terms of reference. Should this not be possible, the Committee requests you to transmit the replies direct to the Council in order that the latter may take such measures as may appear to it to be appropriate.

---

[1] This questionnaire was communicated to the Governments in document C.43.M.18.1926.V. It is also reproduced on page 8 of document C.196.M.70.1927.V. (Report of the Committee of Experts to the Council on the Questions which appear ripe for International Regulation, adopted at the session of March-April 1927.

[2] For the text finally adopted by the Committee, see document A.14.1928.V.

In a letter of April 2nd, 1927, I had the honour to inform you that the Committee, at its third session, felt it should abstain from submitting new subjects for examination by Sub-Committees. Accordingly, the Committee has, on the present occasion, had before it only the three Sub-Committees' reports, examination of which had, for various reasons, been adjourned. One of these reports forms the basis of the questionnaire above mentioned. The two others, which deal with the question of the application in international law of the notion of prescription and the question of the legal position of private non-profit-making international associations and private international foundations, have been examined by the Committee which, however, for various reasons, has found that it was not desirable to send questionnaires to the Governments on the matters treated in the reports.

The reasons which, at its third session, induced the Committee to abstain from undertaking the study of new questions, still exist. They are even stronger, owing more particularly to the invitation given to the Committee to finish the work undertaken by it at its present session.

Under these conditions, the Committee feels that, before resuming its activities with a view to pursuing the task entrusted to it, it should wait until it finds itself in more favourable circumstances.

I have the honour to request you, in the name of the Committee, to transmit the above observations to the proper quarters.

The Committee begs to attach to the present letter two reports adopted by it, under special terms of reference, on the subject of the proposal made at the eighth ordinary session of the Assembly by the delegation of Paraguay [1] and on the subject of Recommendations VII and VIII, which were formulated by the Mixed Committee for the Repression of Counterfeiting Currency [2].

---

[1] See document A.16. 1928.V.

[2] See document C.344. 1928.V. (C.P.D.I.118 (1)) ; also Annex 5 of the present document.

X