

C'est pour ces raisons que, malgré la sympathie que suscite le cas des sinistrés suisses, si hautement représentés à cette table par Son Excellence M. Motta, votre rapporteur estime qu'il n'y a pas lieu de requérir l'avis consultatif de la Cour à leur sujet.»

Der Bericht wurde in der Sitzung vom 21. Januar 1935 vom Rate angenommen (Journ. Off. 1935, S. 189).

6. Gutachten der ersten Kommission der XV. Bundesversammlung über die Anwendbarkeit des Artikels 15 der Völkerbundssatzung im Kriegsfall¹⁾

Die Verhandlungen der XV. Bundesversammlung über den Chaco-Fall im September 1934 haben unter anderem Anlaß zur Erörterung zweier Fragen von grundsätzlicher Bedeutung gegeben. Während aber die erste, nämlich die des Embargo auf Waffenlieferungen an die kriegführenden Staaten, vorläufig nur im Hinblick auf die Besonderheiten des vorliegenden Falles behandelt wurde und erst später durch einen Sonderausschuß der prinzipiellen Seite nach und in Bezug auf ihre rechtliche Zulässigkeit im Rahmen des Völkerbündspaktes geprüft werden soll, ist die zweite, die sich auf die Anwendung des im Art. 15 vorgesehenen Verfahrens im Falle eines bereits ausgebrochenen Krieges bezieht, endgültig und zwar im bejahenden Sinne entschieden worden. Der Chaco-Fall war nicht durch eine der Parteien, sondern durch die Mitglieder eines vom Völkerbundsrat zur Beobachtung des Falles eingesetzten Dreierausschusses auf Grund des Art. 11 vor den Rat gebracht worden. Als sowohl die vermittelnde Tätigkeit des Rates selbst wie auch der von letzterem nach dem Kriegsschauplatz entsandten Kommission zu keinem Ergebnis geführt hatte, entschloß sich Bolivien, das Verfahren des Art. 15 in Anspruch zu nehmen, und rief am 31. Mai zuerst den Rat (J. O. 1934, p. 783) und bald darauf, am 9. Juni, die Bundesversammlung auf Grund dieses Artikels an. Am 7. September stellte der Rat fest, daß die Erfordernisse des Abs. 9 des Art. 15 von Bolivien erfüllt seien, und daß somit die Bundesversammlung ordnungsmäßig mit dem Streit befaßt sei. Der Vertreter von Paraguay, der bereits am 11. Juni dem Rat die Bedenken seiner Regierung hinsichtlich der Anwendungsmöglichkeit des Art. 15 auf den vorliegenden Fall mitgeteilt (J. O. 1934, p. 846) und diese am 21. Juni aus Anlaß des Anrufes der Bundesversammlung durch Bolivien wiederholt hatte (l. c., p. 849), begründete sie ausführlich am 15. September in der 6. Kommission der Bundesversammlung, die sich mit dem Streit zu befassen hatte. Seine These ging dahin, daß, während Art. 11 des Paktes sowohl von einer Kriegsdrohung wie auch vom Kriege spreche und eine Intervention

¹⁾ Vgl. Extrait des Actes de la 15e session ordinaire de l'Assemblée, J. O., Supplément spécial No. 124, p. 11—28, 46—48, 57—63, 166 (texte de l'avis).

des Rates in jedem Stadium des Konfliktes ermögliche, Art. 15 dagegen nur solche Fälle ins Auge fasse, die zu einem Bruch führen können und lediglich eine Kriegsdrohung darstellen. Die wesentliche Voraussetzung für die Anwendung des Art. 15 sei eben darin zu erblicken, daß es noch nicht zu Feindseligkeiten, geschweige denn zu einem regelrechten Kriege zwischen den Streitenden gekommen sei. Angesichts des zwischen Paraguay und Bolivien bestehenden Kriegszustandes seien die Erfordernisse für die Anwendung des Art. 15 offensichtlich nicht erfüllt. Infolgedessen könne auch von den zwei Phasen, aus welchen sich das Verfahren nach Art. 15 zusammensetzt, die in Abs. 4 geregelte, die Mitwirkung der Parteien nicht erfordernde »procédure de recommandation« nicht zur Anwendung gelangen. Lediglich dem in den Abs. 1—3 vorgesehenen Vergleichsverfahren (»procédure de conciliation«) würde nichts im Wege stehen, denn es stelle ja nichts anderes dar, als eine neue Form des auch im Kriegsfall anwendbaren Verfahrens des Art. 11. »Le Gouvernement du Paraguay pose dès maintenant la question de savoir si les dispositions de l'article 15, alinéas 4 et suivants, du Pacte, peuvent être appliquées dans leur intégralité par l'Assemblée au cas d'une guerre effective en cours et juridiquement déclarée entre deux Membres de la Société, alors surtout que le Conseil est déjà saisi de cette guerre au titre de l'article 11« (l. c., p. 62). Die von Paraguay vorgebrachten rechtlichen Bedenken liefen trotz ihrer vorsichtigen Formulierung darauf hinaus, die Zuständigkeit der Versammlung in Abrede zu stellen. Sie wurden auch von der 6. Kommission als Unzuständigkeitseinrede aufgefaßt, weshalb ihr Vorsitzender, de Madariaga, es für angebracht hielt, ein Gutachten der 1., für Rechtsfragen zuständigen Kommission einzuholen. Die erste Kommission prüfte die Frage in drei Sitzungen (18., 20. und 21. September). Seitens Boliviens, das sich durch den Kommentator des Paktes, Ray, vertreten ließ, wurde geltend gemacht, daß Art. 15 ein unteilbares Ganzes bilde, das nicht willkürlich getrennt werden könne. Nichts berechtige zu der Annahme, daß eine partielle Anwendung dieses Artikels zulässig sei, denn der Sinn des Artikels und die Erfolgsaussichten des Vergleichsverfahrens nach Abs. 3 erforderten, daß das Druckmittel des Abs. 4 nicht angetastet werde. Ferner bemerkte Ray in bezug auf die Versuche Paraguays, die Art. 11 und 15 in einen Gegensatz zu einander zu bringen, daß innerhalb des Völkerbundes längst der Grundsatz gelte, daß einer gleichzeitigen Anwendung beider Artikel nichts im Wege stünde. Der Vertreter Rumäniens erinnerte in diesem Zusammenhang an einen vom Rat am 15. März 1927 gebilligten Bericht (C. 169. M. 119. 1927. IX), in welchem gesagt wird: »Il convient de remarquer que la procédure entamée en vertu de l'article 11 n'est nullement exclusive de celle qui serait menée en vertu d'autres dispositions du Pacte«.

Die sehr eingehende Diskussion brachte eine Fülle von Argumenten, die zum größten Teil in knapper Form im Gutachten der Kommission Erwähnung gefunden haben (vgl. im übrigen die Protokolle der ersten Kommission, I. c., p. 15—28). Sie zeigte aber keine Gegensätze, denn, wie Präsident Limburg am Schluß feststellte, waren alle Redner darin einig, daß Art. 15 in vollem Umfange auch in Fällen, in denen zwischen den Parteien Kriegszustand herrscht, anzuwenden sei. Politis und Undén wurden zu Berichterstattern ernannt. Der Berichtsentwurf wurde in der Sitzung vom 22. September durchberaten (I. c., p. 46—48). Der Hauptberichterstatter Politis brachte selbst in Vorschlag, den Entwurf durch einen Hinweis auf den Art. 10 des Paktes zu ergänzen. Dadurch wollte er der Möglichkeit Rechnung tragen, daß im Falle eines flagranten Angriffes der schuldige Staat, um Zeit zu gewinnen, den Völkerbund anrufen und das langwierige Verfahren des Art. 15 in Gang bringen könnte. Einem so krassen Fall sollte vorgebeugt und dem Opfer des Angriffes die Möglichkeit gegeben werden, den Völkerbundsrat auf Grund des Art. 10 zu befassen, ohne sich der Einrede auszusetzen, daß erst das Ergebnis des Verfahrens nach Art. 15 abgewartet werden müsse. Die von Politis vorgeschlagene Fassung wurde nach einer Intervention des Schweizer Delegierten Gorgé insofern gemildert, als auch in solchen Fällen der Art. 15 nicht unbedingt ausgeschlossen werden sollte. Das hätte nämlich die Ausschaltung der Bundesversammlung zur Folge gehabt, da durch Art. 10 nur die Zuständigkeit des Rates begründet wird. Nach der angenommenen Fassung würde auch in diesen Fällen einer parallelen Aktion des Rates auf Grund des Art. 10 und der Versammlung auf Grund des Art. 15 nichts im Wege stehen.

Mit diesen kleinen Abänderungen wurde der Entwurf angenommen und der 6. Kommission als Gutachten zugeleitet. Der Vertreter von Paraguay nahm das Gutachten zur Kenntnis, bemerkte aber, daß er nicht autorisiert sei, zu erklären, daß die Bedenken seiner Regierung dadurch zerstreut seien. Indessen versicherte er, daß er nichts unternehmen würde, was den Lauf des Verfahrens nach Art. 15 hindern könnte. Die Bundesversammlung nahm in ihrem Beschluß vom 27. September 1934 auf das Gutachten ihrer ersten Kommission Bezug und erklärte, daß sie mit dem Streit ordnungsgemäß befaßt und verpflichtet sei, das im Art. 15 vorgeschriebene Verfahren einzuschlagen, insbesondere die notwendigen vorbereitenden Maßnahmen zur Abfassung des im Abs. 4 vorgesehenen Berichtes zu ergreifen (I. c., p. 88). Damit kann die Frage der Anwendbarkeit des Art. 15 im Kriegsfall als entschieden gelten.

v. Gretschaninow.

Anhang

AVIS DE LA PREMIÈRE COMMISSION

La première Commission consultée par la sixième Commission à l'occasion du différend bolivo-paraguayen sur la question de savoir:

Si l'article 15 du Pacte est intégralement applicable dans l'hypothèse où les parties se trouvent en état de guerre,

Emet l'avis suivant:

I.

a) Des doutes ont été soulevés sur l'application intégrale de l'article 15 dans l'hypothèse susvisée en tenant compte de l'expression « différend susceptible d'entraîner une rupture » employée dans ce texte. Le texte ayant ainsi formellement en vue le cas où des relations normales subsistent entre les parties, exclurait celui où une rupture se serait déjà produite.

Cette interprétation concorderait avec la disposition du paragraphe 6 de l'article 15 où il est parlé de l'engagement de ne pas recourir à la guerre.

Elle serait en outre confirmée par la comparaison de l'article 15 avec l'article 11 où l'état de guerre est mentionné à côté de la menace de guerre.

b) Il n'y aurait pas, dit-on, d'inconvénient à écarter dans l'hypothèse envisagée l'application intégrale de l'article 15, étant donné qu'il resterait toujours, pour le règlement du différend, la possibilité d'employer l'article 11, ou même les trois premiers paragraphes de l'article 15.

c) Le doute serait corroboré par la considération que, dans l'hypothèse envisagée, ce serait plutôt l'article 16 qu'il conviendrait d'appliquer, ce qui ne pourrait pas avoir lieu immédiatement si l'on devait au préalable suivre la procédure de l'article 15.

d) Il est dit, enfin, que l'article 15 ne pourrait être intégralement appliqué dans notre hypothèse que si les hostilités en cours venaient à cesser.

II.

Les raisons qui viennent d'être indiquées pour justifier les doutes formulés quant à l'application intégrale de l'article 15 ne sont pas fondées. En effet:

a) L'expression « différend susceptible d'entraîner une rupture » n'est pas spéciale à l'article 15. Elle se rencontre également dans l'article 12 où elle a exactement la même portée. Elle procède du souci général du Pacte d'organiser la prévention de la guerre. Elle signifie qu'on ne veut s'occuper que des différends présentant une certaine gravité. Elle n'a par conséquent pas pour but d'exclure les différends dont la gravité n'est pas seulement supposée, mais est attestée par une rupture qui s'est déjà produite.

Le Pacte, comme toute loi générale, ne peut pas être interprété correctement sans tenir compte de son esprit. Il institue dans les articles 12 et 15 des procédures propres à rendre effectives les limitations qu'il apporte au droit des Etats jadis absolu de recourir à la guerre. Ses rédacteurs ont dû penser que les pays qui, en devenant Membres de la Société des Nations, se

sont engagés à suivre ces procédures, ne manqueraient pas de s'y conformer. Il n'a pas pu leur venir à l'esprit de leur permettre de se dispenser de cet engagement en provoquant une rupture.

Si la procédure de l'article 15 n'est prévue formellement que pour le cas de menace de rupture, elle doit, à plus forte raison, s'appliquer au cas de rupture, spécialement au cas de guerre. Car s'il convient de prévenir la guerre, il importe davantage, si elle s'est produite, d'y mettre promptement fin. Exclure en cas de guerre l'application intégrale de l'article 15, ce serait admettre que le Pacte autorise les Etats en conflit à s'y soustraire en recourant à la guerre.

L'interprétation qui vient d'être donnée de l'article 15 est d'autant plus conforme à l'esprit général du Pacte, que le plus souvent, par l'application intégrale de l'article 15, les Etats membres de la Société des Nations seront mis à même de savoir quelle est la conduite qu'ils doivent tenir à l'égard des parties en conflit au cas où le différend n'aurait pu être réglé à l'amiable.

b) L'article 11 ne saurait suppléer à l'article 15, car il en est très différent. Il n'institue pas un débat entre les seuls Etats en conflit. Il met à la disposition de tous les Membres de la Société des Nations une sorte d'action publique. Il prévoit pour la sauvegarde efficace de la paix un effort collectif s'exerçant par persuasion afin d'amener les parties à accepter un arrangement amiable. Tandis que l'article 11, en règle générale, ne va pas au delà de la conciliation et nécessite l'accord des parties, l'article 15, au contraire, peut aboutir sans l'assentiment des parties à une solution qui, sans être obligatoire, comporte certains effets juridiques, non seulement pour les parties en litige mais aussi pour tous les Membres de la Société des Nations.

c) Il n'est pas exact que, dans l'hypothèse d'un différend qui a déjà provoqué la guerre, l'exclusion intégrale de l'article 15 faciliterait le recours immédiat aux sanctions de l'article 16. Car l'application de l'article 16 pré-suppose l'établissement des responsabilités en raison de la rupture produite. Or, ces responsabilités, qu'il s'agisse de responsabilités déjà assumées ou de responsabilités qui pourraient être encourues dans l'avenir, paraissent tout naturellement devoir être recherchées par une procédure telle que celle de l'article 15, alinéa 4, à laquelle les parties ne peuvent pas faire échec. Toutefois, l'article 15 ne s'appliquerait pas nécessairement dans l'hypothèse où un Etat membre de la Société des Nations, victime d'une agression, s'adresserait au Conseil en vertu de l'article 10.

d) Bien que la cessation des hostilités doive être un des principaux soucis de l'organe appelé à statuer en vertu de l'article 15, elle ne saurait être considérée comme une condition indispensable à l'application de ce texte. Ce serait, en effet, mettre cette application à la discrétion de l'une des parties.

III.

Pour les raisons qui précèdent, la Commission estime que, réserve faite du cas de l'article 10, l'article 15 du Pacte est intégralement applicable même dans l'hypothèse où les parties se trouvent en état de guerre.