

L'UNION

DE

LA RÉPUBLIQUE SUD-AFRICAINE

ET DE L'ÉTAT LIBRE D'ORANGE

PAR

Frantz DESPAGNET

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL A L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

EXTRAIT DE LA REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

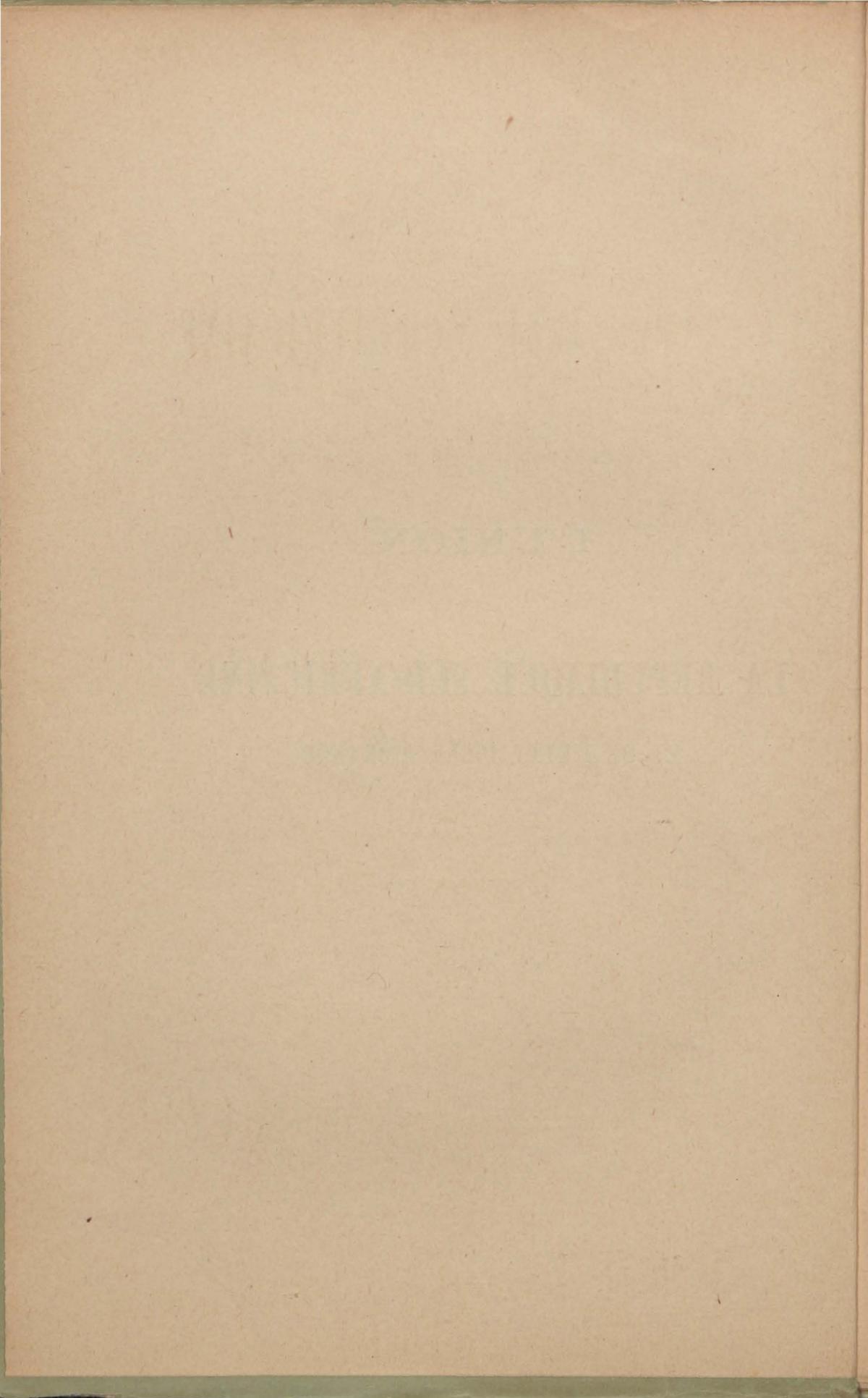
1898

L'UNION

DE

LA RÉPUBLIQUE SUD-AFRICAINE

ET DE L'ÉTAT LIBRE D'ORANGE



L'UNION

DE

LA RÉPUBLIQUE SUD-AFRICAINÉ

ET DE L'ÉTAT LIBRE D'ORANGE

PAR

Frantz DESPAGNET

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL A L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

EXTRAIT DE LA REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOGATS

13, Rue Soufflot, 13

—
1898

L'UNION

DE

LA RÉPUBLIQUE SUD-AFRICAINE

ET DE L'ÉTAT LIBRE D'ORANGE

Le 17 mars 1897 étaient signés à Bloemfontein, capitale de l'État d'Orange, par M. Steyn, Président de ce pays, et par M. Kruger, Président de la République Sud africaine, des traités dont l'application va ouvrir une phase nouvelle dans l'histoire, déjà si mouvementée depuis quelques années, de l'Afrique australe. L'une de ces conventions règle les rapports commerciaux entre les deux pays, sous la forme d'articles additionnels au traité d'amitié et de commerce conclu en 1889 par les deux Républiques (1). L'autre, d'une portée plus grande, consacre une promesse

(1) Voici le texte de cet appendice au traité d'amitié et de commerce conclu à Potchefstroom au mois de mars 1889, entre la République Sud africaine et l'État libre d'Orange, et au protocole y annexé :

1^o L'article 2 du traité d'amitié et de commerce est remplacé par le suivant :

Les citoyens de la République Sud africaine jouiront dans l'Etat libre d'Orange des mêmes droits et avantages que les citoyens de l'Etat libre d'Orange et ne seront pas soumis à de plus grandes charges ou à des obligations plus lourdes que ces derniers. — Les citoyens de l'État libre d'Orange jouiront dans la République Sud africaine des mêmes droits et avantages que les citoyens de la République Sud africaine et ils ne seront pas soumis à de plus grandes charges ou à des obligations plus lourdes que les citoyens de la République Sud africaine. — Les susdits droits et avantages ne seront pas considérés comme comprenant la jouissance des droits politiques.

2^o Après l'article 3 du traité d'amitié et de commerce, un nouvel article est inséré, il est conçu comme suit :

Il a été convenu entre les deux parties contractantes qu'il n'y aura pas d'impôt plus élevé sur la consommation, la confection, la transformation ou la fabrication ou sur quelque produit de la confection, de la transformation ou de la fabrication des produits de la terre et de l'industrie des autres, que celui qui est exigé sur la consommation, la confection, la transformation ou la fabrication ou sur quelque produit de la confection, transformation ou fabrication des produits de la terre et l'industrie de ses propres citoyens, toutefois avec l'observation de ce qui a été stipulé dans l'article 3 de la convention de Potchefstroom c'est-à-dire que les matières premières ou les éléments principaux des produits de l'industrie soient en même temps des produits de l'autre pays.— Les liqueurs et spiritueux sont exclus de la convention qu'il n'y aura pas d'impôt plus élevé sur la consommation, la confection, la fabrication, la transformation ou sur

réciproque de concours absolu de la part de chacun des deux États pour défendre l'indépendance de l'autre, dans le cas où elle serait menacée ou attaquée. Bien plus, cette alliance est formellement indiquée comme la préparation ou transition pour aboutir à un rapprochement plus intime, à une union fédérative. Un protocole annonce l'attribution, dans chacun des deux pays contractants, aux citoyens de l'autre et à leurs descendants légitimes, de tous les droits, même politiques, qu'ils pourront exercer après avoir prêté le serment de fidélité. De plus, un Conseil de délégués des deux Républiques doit être organisé, afin de régler les questions d'un intérêt commun pour elles et de préparer leur union fédérative (1).

quelque produit de la fabrication, la transformation, la confection des produits de la terre et l'industrie de l'autre.

3° L'article 2 du protocole au traité d'amitié et de commerce est modifié comme suit :

Il est encore bien spécifié que l'article 2 du traité est soumis aux clauses locales concernant la juridiction.

4° Tout différend ou toute question qui pourrait surgir entre les parties contractantes sur la signification, l'interprétation, le sens ou l'application de quelque article ou clause du traité d'amitié et de commerce conclu en mars 1889 ainsi que du protocole y annexé et de quelque article ou clause de cette convention, sera soumis à un arbitrage, chaque partie contractante choisissant son arbitre. — En cas de désaccord ces arbitres nommeront un troisième arbitre et la décision de la majorité sera définitive et engagera les parties.

5° Cet appendice sera soumis des deux côtés à l'approbation et à la ratification des Volksraads respectifs dans leurs prochaines sessions ordinaires. Les ratifications seront échangées aussitôt que possible.

Fait à Bloemfontein le 17 mars 1897.

S. J. P. KRUGER,

Président de la République Sud africaine.

M. T. STEYN,

Président de l'État libre d'Orange.

(1) Voici le texte du traité d'alliance politique entre la République Sud africaine et l'État libre d'Orange et du protocole du 17 mars 1897 :

La République Sud africaine et l'État libre d'Orange, en raison des nombreux liens de sang et d'amitié qui unissent les deux peuples, et pour rendre communs les intérêts des deux pays en les unissant plus étroitement par un traité, désirent créer dans ce but une union fédérative entre les deux États. Mais, sachant d'autre part que pareille union ne peut entrer en vigueur et se réaliser qu'au bout de quelques années, et animés néanmoins du désir de formuler dès maintenant l'expression de ce désir et de ce sentiment qui poussent les deux pays à une union fédérative, ils ont, en attendant la réalisation de cette union, convenu de ce qui suit :

1° Il existera une paix et une amitié perpétuelles entre la République Sud africaine et l'État libre d'Orange.

2° La République Sud africaine et l'État libre d'Orange s'engagent à se soutenir mutuellement de toute leur force disponible et par tous les moyens possibles dans le cas où l'indépendance de l'un d'eux serait menacée ou attaquée, à moins que l'État qui doit fournir le soutien ne démontre le mal fondé de la cause de l'autre État.

3° Il est entendu entre les gouvernements des deux États qu'il est désirable qu'ils se

Les accords dont nous venons d'indiquer les dispositions essentielles et l'esprit général sont la contre-partie des intentions du Foreign Office britannique, et comme une réponse à ses projets aujourd'hui avoués au

tiennent aussi promptement que possible mutuellement au courant des affaires qui pourraient compromettre la paix ou l'indépendance de l'un ou des deux pays.

Fait et signé à Bloemfontein, le 17 mars 1897.

M. T. STEYN,
Président de l'État libre d'Orange,

S. J. P. KRUGER,
Président d'État de la République Sud africaine,

Protocole

Lors de la signature du traité d'alliance politique ci-dessus entre le gouvernement de la République Sud africaine et l'État libre d'Orange, il a en outre été convenu ce qui suit :

1^o Les droits, privilèges et devoirs des officiers et citoyens de l'État qui accorde son appui à l'autre, ainsi que les conditions de l'approvisionnement en munitions, etc. pour lesdits, seront réglés par les deux gouvernements d'un commun accord, sous la réserve de l'approbation du premier Volksraad de la République Sud africaine et du Volksraad de l'État libre d'Orange.

2^o Les Commissaires des deux États, pénétrés du désir de favoriser par tous les moyens la réalisation d'une union plus intime entre la République Sud africaine et l'État libre d'Orange, prennent en considération que les citoyens des deux États par l'alliance politique actuellement existante sont déjà tenus de se prêter un mutuel appui en cas de danger et considérant par suite qu'il est désirable de faciliter à leurs citoyens respectifs l'obtention des droits politiques dans l'autre pays, s'engagent à proposer à leurs gouvernements de recommander à la représentation nationale d'accorder dans l'autre pays les droits civiques dans toute leur étendue aux citoyens des deux États et aux descendants légitimes qui jouissent dans leur pays de tous les droits politiques, le tout sur la présentation d'un certificat délivré par les autorités compétentes du pays qu'ils quittent, établissant qu'ils sont fidèles citoyens, jouissant de tous leurs droits politiques dans leur pays, et, après avoir prêté serment de fidélité et avoir rempli les formalités, satisfait aux dispositions qui seraient arrêtées par la suite par les représentations nationales respectives. Sont aussi compris dans la rubrique de descendants légitimes les descendants légitimes de citoyens des deux pays actuellement décédés, mais qui jouissaient au moment de leur décès de tous les droits politiques de leurs pays.

3^o Les deux Commissaires s'engagent à recommander à leurs gouvernements respectifs de soumettre à l'approbation du premier Volksraad de la République Sud africaine et du Volksraad de l'État libre d'Orange un projet de loi tendant à l'institution d'un Conseil de délégués, ainsi qu'il est convenu entre les parties.

M. T. STEYN,
Président d'État de l'État libre d'Orange,

S. J. P. KRUGER,
Président d'État de la République Sud africaine,

Bloemfontein, le 17 mars 1897.

Voici le texte relatif à la création d'un Conseil de dix membres devant se réunir alternativement à Prétoria et à Bloemfontein, et chargé d'étudier les questions d'intérêt commun entre les deux pays en vue de la réalisation de l'union fédérative en préparation :

Les Commissaires de la République Sud africaine et de l'État libre d'Orange s'engagent à recommander à leurs gouvernements respectifs de soumettre à l'approbation du premier Volksraad de la République Sud africaine et du Volksraad de l'État libre d'Orange le projet de résolution suivant :

- a) Qu'un Conseil de délégués des deux pays sera institué ;
- b) Que le Conseil sera composé de dix membres, dont la moitié sera nommée par la Ré-

grand jour, en même temps qu'une précaution nécessaire contre des entreprises en partie réalisées avec une hardiesse qui a pu quelquefois mériter d'être qualifiée de brutale violence. Ce ne sont plus seulement les agents subalternes de la politique anglaise, autorisés ou désavoués suivant les cas, ce ne sont plus même les représentants officiels du gouvernement de Londres, ce sont les publicistes et les jurisconsultes britanniques qui affirment la nécessité et le droit de grouper toutes les populations de l'Afrique australe en une Fédération sounise à la domination de l'Angleterre, à l'instar de celle que l'on veut réaliser en Australie (1). L'un des plus autorisés, des plus modérés et des plus

publique Sud africaine et l'autre moitié par l'État libre d'Orange ;

c) Que la nomination des membres et des secrétaires de ce Conseil sera faite et leur démission acceptée ou refusée par les Présidents des États respectifs après avoir pris l'avis et le consentement du Conseil exécutif ;

d) Que les membres resteront en fonction pendant deux ans, à moins qu'ils ne donnent leur démission ou ne soient révoqués avant l'expiration de cette période ;

e) Que les membres de ce Conseil siègent au moins une fois par an, à telle époque qui sera fixée par les deux gouvernements, autant que possible en dehors des sessions de l'un ou l'autre Volksraad ;

f) Que les réunions du Conseil auront lieu alternativement à Prétoria et à Bloemfontein, à moins que les gouvernements des deux États ne prennent, d'un commun accord, d'autres dispositions à cet égard ;

g) Que le Président du Conseil des délégués sera choisi à chaque session parmi les membres et élu par eux ; en cas de partage de voix, le choix sera décidé par le sort ;

h) Que les Présidents d'État ou leurs représentants pourront toujours prendre part aux délibérations ;

i) Que le devoir du Conseil sera de délibérer, de donner son avis et de faire rapport par écrit aux gouvernements des deux États sur les questions d'intérêt commun, notamment la protection mutuelle, les relations commerciales, les propositions touchant l'union fédérative des deux États et l'objection qu'on pourrait y opposer, les recommandations tendant à favoriser l'unification des lois des deux pays et telles autres questions que les gouvernements respectifs jugeront à propos de lui soumettre ;

j) Que les décisions du Conseil des délégués seront prises à la majorité des voix, mais que la minorité aura la faculté et le droit de formuler son opinion et son avis par rapports séparés aux deux gouvernements ; aucune décision valable ne pourra être prise, si sept membres au moins n'assistent à la séance ;

k) Que tous les rapports du Conseil seront présentés par les deux gouvernements à leurs Volksraads respectifs en les accompagnant de telles observations et de tels avis qu'ils jugeront à propos ;

l) Que le Conseil n'aura ni ne pourra exercer aucun pouvoir législatif, qu'il ne pourra s'attribuer aucun droit ni privilège autres que ceux mentionnés dans la présente loi, sous la réserve, toutefois, que le Conseil aura le droit de fixer tel règlement d'ordre qu'il jugera convenable pour assurer la régularité de son fonctionnement ;

m) Que les dépenses des délégués seront supportées par l'État auquel ils appartiennent.

S. J. P. KRUGER,

Président d'État de la République Sud africaine,

M. T. STEYN,

Président de l'État libre d'Orange.

(1) Le vote populaire de la colonie de Victoria et de la Tasmanie s'est prononcé, le

impartiaux parmi les internationalistes anglais, M. le professeur Westlake, fait ressortir que la vaste région comprise dans le bassin du fleuve Orange et de son affluent le Vaal, ainsi qu'entre ce bassin et les mers qui baignent le Sud de l'Afrique, est appelée, par sa configuration même, à ne constituer qu'un seul État, et que cette solution est également commandée par la communauté de race des populations européennes qui s'y trouvent, les Hollandais moins nombreux et moins puissants devant naturellement s'absorber dans la masse beaucoup plus considérable des Anglo-Saxons.

Une fois de plus, la théorie des frontières naturelles et celle de l'identité de race se prêteraient complaisamment aux intérêts et à la politique d'expansion d'un peuple fort vis-à-vis d'un faible État. Malheureusement pour les projets britanniques, l'argument que l'on peut appeler ethnique n'a guère été goûté des pasteurs hollandais ou *Boers* de l'Afrique australe : ils y ont toujours répondu par une énergique répugnance à se mêler aux Anglais dès le premier contact qu'ils ont eu avec eux. Est-ce parce que l'union qu'on leur offrait ressemblait trop à une dure et humiliante soumission ? Est-ce parce que les nombreux huguenots français qui se joignirent à eux après la révocation de l'Édit de Nantes leur infusèrent assez de sang latin pour les rendre réfractaires à toute absorption par les Anglo-Saxons ? Peu importe la cause ; les faits sont indéniables, et jamais peut-être on n'a vu un si petit peuple, aussi mal défendu par la nature sur de vastes plateaux ouverts à l'invasion, aussi pauvre et aussi peu armé, défendre avec plus de force et de ténacité son indépendance contre les assauts du plus fort, du plus persévérant et du plus riche des États.

Cette résistance n'a pas encore découragé le gouvernement britannique ou, ce qui est tout comme, ceux qui agissent pour lui dans l'Afrique du Sud. Il y a quelques mois, on rapportait dans les journaux un entretien qu'aurait eu avec un correspondant du *Financial News* le Docteur Jameson, le héros de l'aventure que tout le monde connaît et sur laquelle nous aurons à revenir un peu plus loin. A défaut d'authenticité prouvée, les déclarations de M. Jameson ont le mérite de la plus grande vraisemblance, et elles expriment trop bien l'état d'esprit et les visées de ses compatriotes pour qu'on ne les recueille pas comme l'expression d'un programme politique officiel. « Le dernier mot de la politique Sud africaine, aurait-il dit, c'est la fédération ; il nous faut y arriver... L'Afrique australe ne sera ce qu'elle peut être qu'une fois que

3 juin 1898, pour la fédération des colonies australiennes ; mais, dans les autres colonies, Nouvelles-Galles du Sud, Australie du Sud, Australie occidentale et Queensland, l'opinion ne s'est pas suffisamment dessinée dans ce sens ou est restée indifférente.

tous ses États se seront confédérés ; la fédération peut seule résoudre tous les problèmes qui se posent du fait des *jalousies locales* et des *haines de race* ». Les *Boers* ne veulent pas entrer dans cette Confédération où ils seraient comme noyés par l'élément anglo-saxon et réduits au rôle de nouveaux sujets du gouvernement impérial de la Grande-Bretagne. De là une série d'entreprises dirigées contre eux et dont quelques-unes ont ému plus que la politique internationale, la conscience du monde civilisé. Ces tentatives audacieuses semblent avoir laissé à leurs auteurs plus de regrets à cause de leur insuccès, que de remords pour leur caractère illicite. Dans l'entretien rapporté plus haut, le Docteur Jameson aurait ajouté : « Je ne veux pas parler du Transvaal : je fis un coup et j'attrapai quinze mois, voilà tout. Non, permettez-moi d'ajouter ceci : je méritais quinze ans... pour avoir échoué ».

Aujourd'hui, à cette vaste Confédération des possessions britanniques dans l'Afrique australe, destinée à les enserrer de toutes parts, à les isoler et enfin à les écraser puisqu'ils ne veulent pas s'y laisser comprendre en faisant le sacrifice de leur indépendance nationale, les *Boers* essaient d'en opposer une autre qui leur permettra une résistance plus efficace par l'union des deux États entre lesquels ils sont actuellement répartis. Telle est la dernière phase de la lutte engagée depuis soixante ans dans l'Afrique du Sud ; elle s'exprime dans le traité du 17 mars 1897 entre la République Sud africaine et l'État libre d'Orange.

L'Europe ne peut rester indifférente en présence de ces événements : la connexité d'intérêts est telle aujourd'hui entre tous les États, les préoccupations de l'équilibre sont si grandes et à juste titre, les violations éhontées du droit des gens à l'égard des peuples faibles et lointains sont si grosses de menaces pour l'avenir des grandes puissances elles-mêmes, qu'il y aurait plus de folie peut-être que d'iniquité à se désintéresser de la cause des *Boers*. Il n'est que juste, du reste, de reconnaître que les sympathies de l'Europe ne leur ont pas manqué jusqu'ici, et qu'elles se sont révélées avec un caractère de grande netteté et de presque unanimité que l'on ne trouve pas toujours dans les manifestations en faveur d'autres petits États opprimés. En Europe même, des nations ont acquis, par leurs malheurs et par l'énergie de leur lutte contre la tyrannie, la pitié, l'estime et parfois le concours effectif des puissances ; mais, le plus souvent convoitées par quelques-unes d'entre elles, provoquant ainsi les jalouses méfiances des autres, elles ont parfois discrédité leur diplomatie en ménageant leurs différents protecteurs par des changements d'attitude ayant pour but d'obtenir successivement, suivant les circonstances, l'amitié et le concours de chacun d'eux. Puis, par un entraînement inévitable, ces populations plus ou

moins martyres ont usé et parfois abusé de la sympathie légitime qu'inspirait leur cause pour provoquer des complications redoutables, comptant en tirer profit grâce au concours que les grands États ne pouvaient pas leur refuser. Elles ont abouti ainsi à transformer leurs protecteurs en tuteurs quelquefois sévères, qui surveillent et arrêtent leurs velléités d'indépendance plus grande, qualifiées de dangereuses équi-pées ; aussi payent-elles l'appui qu'on leur maintient du sacrifice d'une partie de leur indépendance politique, peut-être même de leur fierté nationale. N'est-ce pas là toute l'histoire de la question d'Orient au XIX^e siècle et, en particulier, de la récente intervention des puissances dans la guerre gréco-turque de 1897 ?

Les Boers, au contraire, se sont trouvés seuls, face à face avec leurs redoutables voisins ; ils n'ont, quoi qu'on en ait dit, jamais sollicité l'appui de l'Europe, et, dans tous les cas, ils ne l'ont jamais obtenu. Nul, hormis eux ou leurs adversaires les Anglais, ne peut ni ne veut occuper leur territoire. Aussi les sympathies pour eux ont-elles été unanimes en dehors des Anglo-Saxons, et d'autant plus sincères que, ne pouvant récompenser aucune aide par une concession territoriale ou politique, ils ne demandaient rien que la reconnaissance de leur droit et la force morale qui pouvait en résulter pour eux. Le télégramme de félicitation adressé par l'Empereur Guillaume II au Président Kruger, après la défaite de l'expédition Jameson, est très caractéristique à ce sujet : « Je vous félicite de tout mon cœur parce que, avec *votre peuple, sans recourir à l'assistance des puissances amies et en n'employant que vos propres forces* contre les bandes armées qui avaient fait irruption sur votre territoire en perturbateurs de la paix, vous avez réussi à rétablir la situation pacifique et à maintenir l'indépendance du pays contre les invasions du dehors ». On aime, en politique internationale surtout, les vaillants qui se sortent d'affaire tout seuls. Aussi le Président Kruger est-il devenu populaire dans toute l'Europe continentale, plus encore que Ménélik dont la situation a offert avec la sienne de sensibles analogies, étant donné qu'il est le représentant d'une cause plus européenne, si l'on peut ainsi dire, soit à raison de la race, soit à raison du christianisme des Boers infiniment plus pur que celui des Abyssins. L'« oncle Paul », comme l'appellent familièrement les Boers, a eu, en dehors de la Grande-Bretagne bien entendu, une excellente presse, suivant l'expression aujourd'hui à la mode. Les journaux illustrés ont fait connaître partout la physionomie rustique, dont une nuance de finesse paysanne tempère la rude énergie, de ce chef d'État qu'on dit presque illettré et dont la diplomatie adroite, courageuse et souvent d'une grande

noblesse, a jusqu'ici tenu en échec les ruses ou les violences de la puissante Angleterre.

Cette belle résistance peut-elle se prolonger longtemps encore ? Tout dépend du succès de l'union projetée entre la République Sud africaine et l'État d'Orange, et c'est ce qui fait l'importance du traité que nous nous proposons d'examiner. Pour les Boers de l'Afrique australe, les conditions de la lutte contre l'absorption anglo-saxonne sont maintenant tout à fait changées, et le traité du 17 mars 1897 est le point de départ de cette transformation.

Jadis, quand leurs oppresseurs les serraient de trop près, les Boers attelaient leurs grands chariots à bœufs et, remontant sans cesse sur les vastes plateaux, ils allaient s'établir plus loin, affrontant les fatigues, les privations, les fauves qui dévastaient leurs troupeaux, les tribus sauvages qui leur infligeaient parfois d'horribles massacres, mais trouvant toujours une patrie là où ils pouvaient emporter leur bible et leur carabine, leur foi simple et leur farouche liberté. Maintenant, le temps de ces migrations héroïques est passé ; ces déplacements, appelés *treks* dans le hollandais corrompu ou *taal* que parlent les Boers, sont devenus impossibles. Autour du territoire qu'occupent aujourd'hui la République Sud-Africaine et l'État d'Orange, la colonisation britannique a fait son œuvre : la colonie du Cap au Sud, celle de Natal à l'Est, le Béchuanaland, le Matabéléland à l'Ouest et au Nord, ont presque transformé les deux États contigus en une grande enclave des possessions anglaises, puisqu'ils n'ont plus de contact qu'avec les possessions portugaises de l'Afrique orientale. La retraite vers l'ancienne terre sauvage est fermée ; les deux peuples frères, enserrés dans un vaste cercle de convoitises où n'apparaît plus une solution de continuité, viennent de s'unir pour résister encore.

Quels sont les faits qui ont amené la situation actuelle ? Quelle est la condition juridique, à l'heure présente, des deux Républiques vis-à-vis de la Grande-Bretagne ? Comment celle-ci a-t-elle dû laisser conclure l'union et dans quelle mesure peut-elle en paralyser l'effet ? Telles sont les questions que nous avons à étudier au point de vue du droit international.

I

Les vicissitudes de la population hollandaise dans l'Afrique du Sud sont assez connues et nous n'avons pas à les raconter en détail : il nous suffira de les rappeler brièvement en signalant leurs phases les plus importantes, pour expliquer la situation actuelle de cette population vis-à-vis de l'Angleterre et pour faire comprendre les événements récents qui font l'objet de cette étude (1).

(1) V. *Revue de dr. intern. et de lég. comparée*, t. IX (1877), p. 114-120 ; de Louter,

La colonie du Cap, fondée en 1654 par la Compagnie hollandaise des Indes occidentales, fut augmentée, à la fin du XVII^e siècle, par les protestants français proscrits à la suite de la révocation de l'Édit de Nantes. Les Anglais s'en emparèrent en 1795 ; mais le traité d'Amiens, en 1802, la rendit à la République batave, autrement dit à la Hollande. Affectant d'agir pour le compte de ce dernier pays, les Anglais reprirent le Cap en 1806, et ils en obtinrent la cession définitive de la Hollande dans le traité de Londres, le 13 août 1814. Les *Boers* ou colons hollandais ne purent pas s'entendre avec leurs nouveaux maîtres ; ils entreprirent une émigration en masse, un grand *trek*, suivant leur expression, et allèrent s'installer dans le Natal, après une lutte acharnée contre les indigènes, spécialement après la victoire remportée au bord du cours d'eau qui prit, de ce fait, le nom de *Rivière du sang*. L'Angleterre imagina alors d'invoquer contre ces transfuges le principe de son droit coutumier, connu sous le nom de règle de la *perpétuelle allégeance*, en vertu duquel les nationaux britanniques, conformément aux traditions féodales, sont irrévocablement liés à leur Souverain et ne peuvent pas abdiquer leur nationalité. On sait que ce principe n'a disparu dans la législation britannique que depuis l'Act du 12 mai 1870, qui a donné aux Anglais la liberté d'expatriation. Mais il faut reconnaître qu'il était déjà bien suranné en 1814, puisque dans le traité de la capitulation d'Arras en 1640, dans les traités d'Utrecht en 1713, de Rastadt en 1714, de Campio-Formio en 1797, d'Amiens en 1802, de Paris en 1814, etc... les habitants des pays annexés avaient le droit d'écarter la nationalité du pays annexant et d'opter pour celle qu'ils avaient auparavant. D'ailleurs, l'article 7 du traité du 13 août 1814, par lequel la Hollande cédait à l'Angleterre la colonie du Cap, stipulait formellement que tous les habitants des territoires annexés auraient un délai de six ans pour liquider leurs biens et s'installer où bon leur semblerait. C'était la reproduction du traité de Paris du 30 avril 1814, art. 17, qui contenait une disposition identique pour les habitants des territoires enlevés à la France. Sans tenir compte de ces stipulations formelles, le gouvernement britannique prit officiellement possession du territoire de Natal en 1841, en y supprimant la République de Natalia que les Boers y avaient fondée. Ces derniers émigrèrent encore au delà du fleuve Orange et y établirent un nouvel État : l'Angleterre les y poursuivit et annexa le pays en 1848. Cependant, dès 1838, un fort parti d'émigrants s'était installé au delà du Vaal, jusqu'au Limpopo, et il fut re-

L'annexion du Transvaal, id., t. XIII (1881), p. 194 ; de Louter, *La question du Transvaal, id.*, t. XXVIII, (1896), p. 117 ; Westlake, *L'Angleterre et la République Sud africaine, id.*, t. XXVIII (1896), p. 268 ; Heilborn, *L'Angleterre et le Transvaal*, dans la *Revue gén. de dr. intern. public*, t. III (1896), p. 26 et 166 ; A. Desjardins, *Le Transvaal et le droit des gens*, Extrait du *Correspondant*, 1896.

joint par nombre de familles expulsées, soit du Natal, soit de l'État d'Orange, après l'occupation anglaise. C'était le dernier refuge où les Boers devaient être traqués ; mais il fallait conquérir un territoire de plus de 300.000 kilomètres carrés, résister en même temps aux Cafres révoltés et opérer à d'énormes distances du centre de ravitaillement, la colonie du Cap. L'Angleterre jugea prudent de ne plus invoquer sa théorie de l'allégeance perpétuelle et de reconnaître l'indépendance de ses anciens sujets. Ceux qui habitaient entre l'Orange et le Vaal, et qui avaient été soumis après leur défaite de Boomplatz en 1848, furent acceptés comme puissance souveraine par le traité du 23 février 1854 : depuis lors, l'État libre d'Orange, jouissant d'une complète autonomie, a vécu en bons termes avec la Grande-Bretagne, grâce à sa plus grande proximité de la colonie du Cap dont il est limitrophe, ainsi qu'au caractère de ses habitants, plus sociables et plus accessibles à la civilisation représentée par les Anglais. Mais son esprit d'indépendance est aussi énergique qu'au delà du Vaal, et l'union qui vient de se conclure entre lui et la République voisine ne doit laisser, à ce sujet, aucune illusion aux hommes d'État de la Grande-Bretagne.

La population établie au delà du Vaal jusqu'au Limpopo fut également reconnue comme État indépendant par l'Angleterre dans le traité du 17 janvier 1852, dit de la Rivière des Sables (Zandrivier), à la suite duquel elle changea, en 1858, son nom de République africaine-hollandaise en celui de République Sud africaine.

L'ère des complications n'était pas encore close, bien s'en fallait. Vers 1869, à la suite de la découverte de mines de diamants dans le Griqualand, province de l'État d'Orange, les immigrants arrivèrent en foule dans cette région ; pour brusquer les choses, les milices du Cap envahirent le pays diamantifère, où fut promptement bâtie la ville de Kimberley et qui fut purement et simplement annexé malgré les protestations du gouvernement de la République d'Orange. Cependant, une indemnité pécuniaire fut accordée à cette République dont la souveraineté territoriale, reconnue par le traité de 1854, était ainsi implicitement confirmée.

Quant aux Boers du Transvaal, les colons anglais du Cap et de Natal demandèrent avec instance leur annexion dès 1854, et surtout à partir de 1869. Le gouvernement britannique était trop disposé à écouter de pareilles demandes pour les décourager. Mais il lui fallait un prétexte : il le trouva dans ce fait que la République Sud africaine continuait à tolérer l'esclavage des indigènes contrairement à ses engagements, et que, vaincue par les Cafres Basoutos, sans forces militaires et sans ressources pécuniaires, elle allait laisser sans défense contre les invasions des tribus sauvages non seulement son territoire, mais encore celui des posses-

sions anglaises. Pour la sauver, prétendit le gouvernement anglais, et pour sauvegarder avec elle la colonie du Cap, il fallait l'annexer. C'est ce qui fut fait par simple proclamation de sir Théophile Shepstone, au nom de la Reine de la Grande-Bretagne, le 12 avril 1877, après un simulacre de plébiscite, où les colons étrangers des villes et non la masse de la population des Boers furent appelés à donner leur avis, et qui, de l'aveu des publicistes anglais, n'était ni complet, ni sincère, ni même sérieux.

M. Froude reconnaît que cet incident est peut-être le moins pardonnable de toute l'histoire de la colonisation anglaise (1), et le Comte de Kimberley a déclaré à la Chambre des lords, le 21 février 1881, que le gouvernement *s'était trompé*.

La République Sud africaine n'était plus qu'une possession britannique sous le nom de Transvaal. On a remarqué, avec raison, que cette incorporation sans autre forme de procès avait été réalisée en donnant pour motif qu'il fallait arracher le pays des Boers à l'anarchie et à la ruine, tout comme on avait invoqué les mêmes raisons, dans le préambule de la convention du 25 juillet 1772, pour justifier le partage de la Pologne entre l'Autriche, la Prusse et la Russie. L'iniquité se répète jusque dans ses hypocrisies. Aujourd'hui, les jurisconsultes internationalistes de l'Angleterre regrettent cet incident, peu honorable pour leur pays, de la colonisation britannique dans l'Afrique australe. Mais, la chose faite, on ne songea pas à y revenir, et M. Gladstone, adversaire décidé cependant de la trop grande expansion coloniale, disait au Parlement : « J'ai désapprouvé l'annexion, mais à présent c'est un fait accompli qui ne peut pas être changé ». Marie-Thérèse aussi déplorait les injustices qu'on lui faisait commettre dans le partage de la Pologne, sans négliger pour cela d'accepter ou même de réclamer sa part du butin, ce qui faisait dire à Frédéric, insensible lui à tout scrupule : « Elle pleurait, mais elle prenait toujours ».

On comprend aujourd'hui, même en Angleterre, que les raisons invoquées en 1877, en les supposant tout à fait fondées, ce qui est contestable, n'auraient justifié tout au plus qu'une intervention pour sauver et réorganiser le pays, et pour en faire une forte barrière entre les Cafres envahisseurs et les possessions britanniques. L'annexion dépassait le but : ce n'était plus qu'une spoliation, en même temps qu'une violation brutale du traité de 1852 par lequel l'indépendance de la République Sud africaine avait été solennellement reconnue par la Grande-Bretagne. Celle-ci aggrava encore ses torts ; sir Shepstone avait promis aux Boers un régime représentatif, dans sa proclamation du 12 avril

(1) *Two lectures on South Africa*, 1880.

1877 contre laquelle avait protesté le Conseil exécutif de la République dès le 11, avant même qu'elle lui fût notifiée ; or, les lettres patentes de la Reine, en date du 1^{er} novembre 1879, soumettaient le Transvaal à une Assemblée législative dont tous les membres étaient des fonctionnaires de la Grande-Bretagne ou des personnes nommées par la Reine sur la présentation du gouverneur.

Spoliés et dupés, les Boers prirent les armes, et ces rudes pasteurs ou chasseurs, que l'on avait annexés parce qu'on les déclarait incapables de repousser les Cafres, battirent les troupes anglaises dans quatre rencontres meurtrières, du 20 décembre 1880 au 28 février 1881, notamment à la bataille d'Amajuba ou de Majuba Hill. Il fallut changer d'attitude avec eux et entrer dans la voie des concessions. Celles-ci furent réglées, après de longues et difficiles négociations, dans la convention de Prétoria (capitale du Transvaal), le 3 août 1881 (1).

Cette convention ne donnait aux Boers qu'une indépendance bien limitée et faisait d'eux un État mi-souverain, ne conservant rien de son indépendance quant aux rapports internationaux et dépouillé en grande partie de sa souveraineté interne. Le traité de 1881 ayant été remplacé, comme nous le dirons plus loin, par un autre conclu en 1884, nous ne signalerons ses dispositions essentielles que pour montrer la différence entre la situation qu'il faisait à la République Sud africaine et celle que cet État possède aujourd'hui.

D'après le traité de 1881, l'Angleterre reconnaissait au Transvaal l'indépendance et l'autonomie (self government), mais en affirmant sa suzeraineté sur lui. On a beaucoup discuté sur la portée de cette expression, et l'on s'est demandé si elle désignait la suzeraineté telle qu'on la comprenait à l'époque féodale, ou une condition analogue à celle de l'Égypte et de la Bulgarie dont la *vassalité* vis-à-vis de la Sublime Porte est également affirmée par les traités du 15 juillet 1840 et du 13 juillet 1878. On a recherché, en outre, si cette suzeraineté de la Grande-Bretagne impliquait en même temps son *protectorat* sur la République rétablie. Ces controverses n'ont plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif, étant donné que, comme nous l'établirons plus loin, la convention de 1884 a fait disparaître la suzeraineté britannique. Il nous semble cependant qu'il s'agissait bien d'une suzeraineté proprement dite et au sens féodal du mot, étant donné que celle-ci, suivant nous, est caractérisée par ce fait qu'un pays, généralement après une victoire, laisse à un peuple son indépendance, à la condition qu'il reconnaisse la tenir de son bon vouloir ou de sa générosité et qu'il lui rende hommage à ce titre, ou

(1) G.-F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités*, 2^e série, t. X, p. 166.

par ce fait qu'un État concède un fief comme souveraineté, se réservant d'être toujours respecté comme l'auteur de cette concession et d'être traité comme suzerain par son feudataire (1). Il est vrai que les Boers étaient victorieux ; mais, menacés par toutes les forces de la Grande-Bretagne qui aurait fini par les écraser, ils acceptèrent l'attribution de souveraineté restreinte qu'on leur fit, ou plutôt la restitution partielle de leur ancienne souveraineté confisquée en 1877, et se reconnurent par conséquent un État-lige, un vassal devant l'hommage à son suzerain.

D'ailleurs, l'analyse du droit de la Grande-Bretagne était quelque peu superflue au point de vue pratique. Cette puissance avait voulu affirmer sa suprématie sur un peuple qu'elle rétablissait en partie dans son ancienne indépendance après l'avoir complètement assujéti à son pouvoir. Pour exprimer la prédominance qu'elle entendait conserver, le mot de suzeraineté lui parut suffisant, soit parce qu'il avait été employé dans des circonstances analogues, notamment dans le traité de Berlin du 13 juillet 1878 pour la Bulgarie, soit parce qu'il rappelait les institutions du moyen-âge bien en harmonie avec les traditions féodales de son droit coutumier. Peut-être même s'était-elle inspirée de ses relations avec les souverains de l'Inde si peu indépendants, auxquels elle a conservé, par intérêt et par ménagement politique, une ombre de pouvoir. Au surplus, le mot importait peu quand la chose était si bien précisée, et il suffit de retenir l'énumération des droits qu'elle se réservait sur le Transvaal pour être édifié sur l'étendue de son autorité vaguement résumée sous le nom de suzeraineté dans le préambule du traité de 1881. Il était difficile de se montrer plus parcimonieux dans les concessions faites aux Boers, dont la victorieuse résistance avait un moment inquiété l'Angleterre dans ses possessions de l'Afrique australe.

D'abord, au point de vue des relations extérieures, l'État du Transvaal ne gardait aucun pouvoir propre. Toutes ses relations diplomatiques (*diplomatic intercourse*) étaient conduites et tous les traités pouvant l'intéresser étaient conclus par les agents diplomatiques et consulaires de Sa Majesté britannique. De plus, l'Angleterre pouvait faire circuler ses troupes sur le territoire du Transvaal, en cas de guerre ou d'hostilités imminentes entre elle et une autre puissance ou une tribu indigène.

Un résident britannique établi dans l'État vassal avait des pouvoirs très étendus, soit pour les relations extérieures, soit pour l'administration intérieure. D'après l'article 18 du traité, indépendamment des fonctions de chargé d'affaires et de consul général pour la Grande-Bretagne, il servait d'intermédiaire entre le Transvaal et la puissance suzeraine pour

(1) V. notre *Essai sur les protectorats*, p. 46 et suiv.

toutes les relations diplomatiques avec les autres États ; de plus, il avait le contrôle de toutes les mesures législatives ou administratives prises vis-à-vis des indigènes, avec mission spéciale de défendre les intérêts de ces derniers ; également chargé de protéger les tribus établies hors du Transvaal contre les usurpations de cet État, il devait surveiller et approuver les conventions intervenues entre elles et le gouvernement de Prétoria.

La convention de 1881, consentie à regret par les *Triumvirs* représentant le Transvaal : Kruger, Pretorius et Joubert, fut fort mal accueillie par le Volksraad ou Assemblée législative, ainsi que par la population tout entière. A l'application, du reste, le traité donna lieu à de graves difficultés : conflits de chaque jour entre le gouvernement local et le résident britannique, réclamations incessantes des indigènes contre le Transvaal, protestations de celui-ci, plaintes et dénonciations des missionnaires et des sociétés protectrices des noirs. Le gouvernement anglais était fatigué, accablé par ces incidents continuels et irritants : il reconnut que l'essai fait en 1881 était impraticable et il accueillit la demande des députés du Transvaal venus en Angleterre pour reviser le traité. Les négociations entre ces députés et le Comte Derby aboutirent à une convention nouvelle qui fut signée à Londres le 27 février 1884 (1).

Cet accord fixe, à l'heure actuelle, la condition du Transvaal vis-à-vis de la Grande-Bretagne ; mais nous n'en donnerons, pour le moment, que l'idée essentielle, afin de terminer l'exposé des événements qui sont survenus depuis et dont l'influence se fait sentir sur l'application même du traité.

Par la convention de 1884, le Transvaal reprend son ancien titre de République Sud africaine, et son indépendance est formellement reconnue. Il n'est plus question de suzeraineté de la Grande-Bretagne ni de résident ayant un contrôle quelconque sur les relations extérieures ou sur l'administration intérieure de la République, même par rapport à la condition des indigènes ; ce résident n'est plus qu'un agent diplomatique représentant l'Angleterre à Prétoria (art. 3). Retenons seulement que le contrôle britannique ne se manifeste plus que sur deux points : 1° engagement de la République Sud africaine de ne point tolérer l'esclavage et de respecter la liberté religieuse (art. 8, 9, 13 et 14) ; 2° obligation de ne conclure aucune convention, *sauf avec l'État libre d'Orange*, sans l'approbation de Sa Majesté britannique.

Sauf à préciser plus tard le caractère juridique de la situation qui résulte de ce traité pour la République Sud africaine, reprenons le récit des événements qui sont survenus depuis 1884.

(1) G.-F. de Martens, *Nouveau recueil de traités*, t. X, p. 180.

Peu après la convention de 1884, des gisements aurifères furent découverts dans le district de *Witwaters-rand*, désigné aujourd'hui sous le nom de *Rand*. Aussitôt se produisit un énorme mouvement d'immigration dans cette partie du Transvaal. Comme après la découverte de l'or au Mexique et au Pérou, comme plus tard en Californie et en Australie, comme maintenant au Klondyke, dans les régions glacées de l'Amérique septentrionale, les nombreux aventuriers que pousse l'*auri sacra fames* se jetèrent sur l'Afrique australe. Malgré les divergences des statistiques plus ou moins sincères qu'ont été produites, soit par le gouvernement de Prétoria, soit par celui de Londres, on a affirmé que leur nombre dépasse aujourd'hui la population des Boers et que les Anglais comptent parmi eux pour une forte majorité (1). Il n'y a peut-être qu'une erreur dans cette affirmation, car l'Angleterre persiste à considérer comme ses sujets ceux qui sont nés dans la Colonie du Cap, sans se préoccuper de leur nationalité d'après la loi du Transvaal : à ce compte, le Président Kruger et le général Joubert, natifs du Cap, ne seraient que des nationaux anglais !

L'arrivée des immigrants a transformé, au point de vue économique, le pays où ils ont fondé Johannesburg, actuellement la principale ville du Transvaal. Par les impôts qu'ils payent, par le commerce qu'ils développent, ils ont été la cause du relèvement financier de la République dont le budget était autrefois en déficit constant. Comment ont-ils été traités par le gouvernement local ? Dans la convention de Londres de 1884, article 14, et dans tous ses traités avec les autres puissances, la République Sud africaine a reconnu aux étrangers, appelés *Uitlanders* dans le langage du Transvaal, la liberté complète d'établissement, de commerce, d'industrie, le droit d'être propriétaires et l'égalité avec les nationaux quant aux charges fiscales. Cet engagement a été fidèlement tenu, les Anglais eux-mêmes en conviennent, et le développement de leur industrie minière dans le Rand en est une preuve convaincante. Mais le *Volksraad* de la République jugea opportun de se défendre contre l'invasion, au point de vue politique, des trop nombreux immigrants. D'après la loi VII de 1882, la naturalisation pouvait être acquise au Transvaal après cinq ans de séjour ; maintenir cette règle eût été livrer avant peu l'État aux étrangers qui, devenus citoyens, auraient complètement absorbé ou dominé la population nationale. Aussi, après des modifications successives par les lois IV et V de 1890, on distingua la petite naturalisation d'une grande naturalisation : cette dernière seule donne les droits politiques complets, le droit d'électorat et d'éligibilité

(1) V. Pierre Leroy-Beaulieu, *Boers et Anglais dans l'Afrique du Sud*, dans *la Revue des Deux-Mondes* du 15 février 1896, p. 815.

à la véritable Assemblée législative, c'est-à-dire au premier Volksraad ; elle n'est attribuée, depuis 1894, qu'après un séjour de quatorze ans dans la République, par un vote du Volksraad qui peut arbitrairement la refuser, et lorsque le requérant, ayant déjà obtenu la petite naturalisation, a renoncé à sa première nationalité.

Ce sont ces dispositions rigoureuses qui ont motivé les protestations violentes des *Uitlanders*, et servi de prétexte aux agressions dirigées contre la République Sud africaine, ainsi qu'aux tentatives d'intervention de l'Angleterre prenant fait et cause pour les réclamations de ses nationaux. Au point de vue du droit, on n'a pas pu, cependant, ni en Angleterre ni ailleurs, contester sérieusement la légitimité des mesures prises au Transvaal. Certes, elles sont sévères ; mais elles s'expliquent trop bien par le danger couru, au point de vue de l'indépendance politique et nationale, en présence d'immigrants aussi inquiétants par leur esprit de domination que par leur nombre même. Leurs droits civils et publics étant respectés et protégés, les étrangers n'avaient plus rien à réclamer au Transvaal, car il est de l'essence de la nationalité de n'être accordée que suivant le bon vouloir de l'État ; si celui-ci n'est plus maître de son recrutement au point de vue national et politique, il n'est plus maître de ses destinées et il doit être rayé de la liste des peuples indépendants. C'est, du reste, ce qu'on comprend partout, y compris l'Angleterre, où la naturalisation avec attribution des droits politiques est laissée à l'appréciation du pouvoir, même quand les conditions pour la solliciter ont été remplies. On s'est beaucoup plaint dans la presse britannique de l'obligation *étrange et humiliante* imposée aux Anglais de répudier leur ancienne nationalité : mais n'est-ce pas là une conséquence logique de la naturalisation acquise dans un autre État ? Tout le monde connaît la réponse de M. Crémieux à lord Brougham qui, en 1848, demandait à devenir Français sans cesser d'être Anglais : « La France n'admet pas de partage ; pour devenir Français, il faut cesser d'être Anglais ». La condition imposée par le Transvaal peut s'expliquer comme un moyen pour éviter les cumuls de nationalité si remplis d'inconvénients et d'ailleurs illogiques, et l'on trouve une précaution analogue dans la loi suisse du 3 juillet 1876, article 3, ainsi que dans celle de Luxembourg du 27 janvier 1878, article 2. Se plaindre de cette exigence était même confirmer le soupçon bien naturel de la République Sud africaine à l'égard de ces immigrants qui voulaient obtenir les droits politiques chez elle, tout en conservant si bien des sentiments anglais et le désir de rester attachés à leur ancienne patrie qu'ils se refusaient à la répudier formellement. D'ailleurs, le serment exigé des naturalisés dans la République Sud africaine est copié dans la Constitution des États-Unis ; le but des

Anglais en le faisant modifier est de garder leur ancienne nationalité, de manière à faire considérer la République comme une dépendance de la Grande-Bretagne.

Neltement dans leur tort sur le terrain juridique, les *Uitlanders* invoquent des considérations d'ordre moral : mais, impuissantes par leur nature même à repousser les principes incontestables que pouvait invoquer le Transvaal, ces considérations étaient, en outre, assez faibles en soi. Les étrangers enrichissent le Transvaal, disent-ils ; il faut donc leur donner leur part d'influence dans un pays qui leur doit la prospérité. Mais aurait-on la naïveté de douter que les chercheurs d'or se préoccupent uniquement des mines qui les enrichissent et non du pays où elles se trouvent ? La République n'est-elle pas en règle avec eux en leur donnant les moyens de faire fortune chez elle ; ne les protège-t-elle pas par sa police et ses tribunaux ; enfin, sans violer aucun droit, n'aurait-elle pas pu monopoliser au profit de l'État, comme cela se fait dans d'autres pays, l'exploitation des gisements aurifères, ou, comme en France, en réserver la concession à qui lui plaît, en se montrant plus favorable pour les nationaux que pour les étrangers ? Du reste, quelles garanties de fidélité offrent ces immigrants qu'une entreprise peut-être éphémère a seule attirés et qui repartiront dès que le filon qu'ils ont ouvert sera épuisé ? Certes, les méfiances des Boers sont grandes : mais ils ne peuvent avoir oublié les graves et récents événements qui ont marqué leur conquête de l'indépendance vis-à-vis des Anglais, aujourd'hui si nombreux et si puissants dans leur propre territoire. Peut-être même ont-ils été plus loin qu'on ne pouvait légitimement l'attendre d'eux, en donnant libéralement aux étrangers une petite naturalisation qui confère le droit de participer aux élections du second Volksraad et de jouer un rôle, comme les nationaux, dans les affaires locales sinon dans les questions générales de la République. Est-ce enfin bien manquer aux règles de la charité que de trouver prudentes les mesures prises à l'égard d'immigrants qui, avec quelques personnalités honorables dirigeant de grandes entreprises, comptent une foule d'aventuriers de la pire espèce, rebut des nations européennes, et dont l'admission forcée comme citoyens n'aurait guère relevé le prestige ni garanti la sécurité de l'État ?

On a vu, du reste, par les faits postérieurs, que le Transvaal n'avait pas exagéré les précautions en se tenant ainsi sur une défensive soupçonneuse.

En 1892 fut organisée par les étrangers, à Johannesburg, une *Union nationale du Transvaal* ayant pour objet d'obtenir la concession des droits politiques.

Après trois ans d'efforts inutiles pour réussir par la voie légale, l'U-

nion songea à employer la violence. Sur son appel, le Docteur Jameson, agent de la *Compagnie anglaise Sud africaine* dans le protectorat britannique du Béchuanaland, administré par cette Compagnie pour le compte de la Grande-Bretagne depuis 1895, pénétra dans le Transvaal dans la nuit du 29 au 30 décembre 1895 : le 1^{er} et le 2 janvier, il était vaincu à Krugersdorp par les troupes de la République. Fait prisonnier avec ce qui lui restait de sa bande, Jameson aurait pu être traduit devant un Conseil de guerre et condamné à mort. Mais le Président Kruger le remit à l'Angleterre à la condition qu'il serait jugé suivant les lois britanniques. On sait que le procès engagé devant le tribunal anglais s'est terminé par une très légère condamnation à quelques mois d'emprisonnement.

Nul n'a essayé de critiquer, même en Angleterre, la conduite du gouvernement de Prétoria dans cette circonstance : repousser par la force un acte d'invasion à main armée, punir de mort ceux qui, sans mandat de leur pays et en dehors d'hostilités régulièrement ouvertes, se livrent à une entreprise de véritable banditisme, est le droit strict de tout pays. On ne pouvait que féliciter la République Sud africaine d'avoir écarté le danger qui la menaçait, comme le fit l'Empereur Guillaume II dans son télégramme au Président Kruger, et admirer la magnanimité en même temps que la décision habile de ce dernier s'en remettant à l'Angleterre du soin de châtier elle-même son agent coupable. Reste à rechercher dans quelle mesure le gouvernement de Londres a été complice dissimulé, suivant les uns, responsable au moins, suivant d'autres, de cette agression et jusqu'à quel point son mauvais vouloir ou son impuissance pour l'empêcher aurait pu entraîner la dénonciation de son traité de 1884 avec la République Sud africaine. Mais ces questions ne peuvent être examinées que lorsqu'on s'est rendu exactement compte de la situation du Transvaal vis-à-vis de l'Angleterre.

II

L'État libre d'Orange est toujours resté une souveraineté absolument indépendante, échappant à toute suprématie et à tout contrôle de la Grande-Bretagne, depuis le traité du 23 février 1854. Quant à la République Sud africaine, reconnue indépendante dans le traité de 1852, anéantie par annexion en 1877, rétablie dans la condition d'État mi-souverain et très amoindrie en 1881, elle a obtenu une amélioration fort considérable et une restitution à peu près complète de la souveraineté dans le traité de Londres en 1884. Pour interpréter de bonne foi cette dernière convention et en fixer la véritable portée, il faut la considérer en elle-même, sans ajouter arbitrairement à son texte, et bien se

pénétrer de cette idée qu'elle a été conclue pour remplacer absolument celle de 1881 en améliorant la condition de la République Sud africaine. Dans le traité de 1881, l'Angleterre avait synthétisé en quelque sorte sa suprématie sur le Transvaal dans le mot de *suzeraineté*, sans y attacher d'ailleurs un sens bien défini, sans plus se référer aux règles du droit féodal qu'à toute autre conception juridique, parce que les droits qu'elle se réservait et qui étaient annoncés par cette vague expression étaient suffisamment précisés dans le corps du traité. Or, dans la convention de 1884, toute formule générale est écartée, il n'est question ni de suzeraineté, ni de mi-souveraineté à un titre quelconque : des restrictions de l'indépendance de la République Sud africaine sont seulement indiquées au profit de la Grande-Bretagne, et elles se manifestent au point de vue interne comme au point de vue diplomatique.

Quant à la souveraineté interne, la République contracte vis-à-vis de l'Angleterre l'engagement de ne pas tolérer l'esclavage sur son territoire et de respecter la liberté religieuse. Mais, comme le reconnaît M. Westlake, ces obligations ne sont sanctionnées par aucun droit d'immixtion de l'Angleterre dans l'administration intérieure du pays. L'ancien résident britannique, investi de si larges pouvoirs de contrôle et de direction au point de vue législatif et administratif, a disparu : il est remplacé par un simple agent diplomatique représentant la Grande-Bretagne à Prétoria, tout comme le ministre public de n'importe quel pays. Il s'ensuit que, en cas de violation des engagements contractés vis-à-vis d'elle aux points de vue signalés plus haut, l'Angleterre n'aurait qu'un droit de réclamation diplomatique, comme il peut appartenir à tout pays qui se plaint de l'inexécution d'un traité conclu avec lui, sans pouvoir intervenir en rien pour arrêter ou modifier par elle-même les mesures prises par le gouvernement de Prétoria. A cet égard, il nous paraît donc que la République n'est plus même mi-souveraine ; elle agit chez elle comme elle l'entend sauf à s'exposer aux protestations de la puissance envers qui elle s'est engagée, absolument comme un État qui, grevé d'une servitude à laquelle il a consenti par traité, est tenu de la respecter sans par cela rien perdre de sa souveraineté interne. Nous ne parlons pas d'ailleurs des stipulations du traité relatives à la prohibition d'établir des différences hostiles, des droits de douane ou des taxes : c'est une clause que l'on retrouve dans les conventions de pays contractant sur un pied de parfaite égalité et complètement souverains l'un et l'autre. L'Angleterre, au surplus, prend un engagement identique vis-à-vis du Transvaal, en lui assurant la condition de la nation la plus favorisée pour ses importations dans l'Empire britannique.

Pour l'indépendance extérieure, la situation de la République Sud afri-

caine est ainsi déterminée dans l'article 4 du traité de 1884 : « La République Sud africaine ne conclura aucun traité ou engagement avec un État ou une nation autre que *l'État libre d'Orange*, ni avec aucune tribu à l'Est ou à l'Ouest de la République, sans l'approbation de Sa Majesté la Reine. Une telle approbation sera considérée comme accordée au cas où le gouvernement de Sa Majesté ne notifiera pas, dans les six mois qui suivront la réception d'une copie de ce traité (copie qui lui sera envoyée immédiatement après la rédaction définitive de l'acte en question), que la conclusion d'un pareil traité est en opposition avec les intérêts de la Grande-Bretagne ou d'une des possessions de Sa Majesté dans l'Afrique du Sud ».

Étant donné ce texte, il n'est pas douteux que le Transvaal est mi-souverain quant à l'exercice de son indépendance internationale : par définition, en effet, la mi-souveraineté est l'état d'un pays qui ne peut exercer avec une liberté absolue une de ses prérogatives de souveraineté, notamment celle de conclure des traités, et qui doit subir qu'un autre État agisse pour lui ou contrôle ses actes. Il y a ainsi une sorte de tutelle, quand la prérogative de souveraineté est mise en œuvre par un pays pour le compte d'un autre ; une espèce de curatelle, quand un pays agissant par lui-même doit laisser contrôler, approuver ou rejeter par une autre puissance les actes qu'il a accomplis. Quant aux relations diplomatiques et à la conclusion des traités, la première situation était celle du Transvaal sous l'empire de la convention de 1881, d'après laquelle le résident britannique le représentait exclusivement et négociait pour lui d'une façon indépendante avec les autres États ; c'est encore celle de l'Annam et du Cambodge vis-à-vis de la France. Par le traité de 1884, la République Sud africaine serait plutôt placée dans la seconde situation que nous avons comparée à une curatelle. On pourrait, à cet égard, la rapprocher de la Tunisie qui, d'après le traité de protectorat du 12 mai 1881, peut négocier elle-même et conclure des traités « après en avoir donné connaissance au gouvernement de la République française et après s'être préalablement entendue avec lui ». Mais on remarquera que la situation est meilleure pour le Transvaal : tandis que la Tunisie ne peut conclure aucun acte international sans avoir *préalablement* l'autorisation de la France, cet État, non seulement négocie, mais encore traite librement, sauf à voir ses conventions paralysées ensuite par le *veto* de la Grande-Bretagne. Du reste, ce *veto* ne peut être opposé que si la convention conclue est « en opposition avec les intérêts de la Grande-Bretagne ou d'une de ses possessions dans l'Afrique du Sud ». Il serait odieux de supposer, dit M. Westlake, que l'on objectera toujours le danger couru par les intérêts britanniques pour s'opposer systématiquement

à un traité qui ne les atteindrait en rien ; mais, ajoute-t-il, étant donnée l'unité géographique de l'Afrique australe, il est difficile qu'un engagement quelconque de la République n'ait pas une influence sur les possessions voisines de l'Angleterre : aussi conclut-il que ce contrôle britannique est absolu et que la limitation des causes de *veto* n'est qu'apparente (1). Il y a, nous semble-t-il, beaucoup d'exagération dans cette manière de voir, et nous croyons bien qu'un traité de la République avec une puissance européenne pourrait légitimement être maintenu malgré le contrôle britannique, s'il était démontré qu'il n'a rien de préjudiciable aux intérêts de l'Angleterre : sinon, il faut déclarer que le texte rapporté plus haut ne signifie rien ou est un leurre.

La situation du Transvaal étant ainsi nettement précisée par le traité de 1884, on s'est efforcé de la qualifier en droit international. Des publicistes, au point de vue scientifique, le gouvernement anglais, avec des préoccupations moins désintéressées, ont prétendu y voir, soit un protectorat, soit une suzeraineté, peut-être même les deux à la fois. Pour les Anglais, le protectorat de leur pays sur la République Sud africaine, bien qu'il n'ait été nullement indiqué dans le traité de 1884, résulte fatalement de ce que, ayant le contrôle des relations internationales de la République, la Grande-Bretagne doit assumer la responsabilité de la protéger, attendu que, par ce contrôle même, elle peut la priver du secours qu'elle trouverait dans son alliance avec d'autres pays. Ils en concluent que, si l'Angleterre était obligée d'agir pour la défense de la République, elle serait en droit d'exiger une assistance de celle-ci ; ils estiment même que si, par ses agissements, la République s'exposait à des difficultés internationales pour lesquelles l'Angleterre est tenue de la défendre, le gouvernement britannique serait en droit de s'immiscer jusque dans l'administration intérieure de l'État protégé et de le contraindre à prendre les mesures nécessaires pour écarter ces difficultés (2). Ainsi, du contrôle sur les relations diplomatiques que lui réserve l'article 4 du traité de 1884, la Grande-Bretagne arriverait indirectement à l'immixtion dans la souveraineté interne du Transvaal, malgré les dispositions formelles du traité et l'indépendance complète reconnue à la République à ce point de vue.

La thèse du protectorat a été énergiquement et justement combattue par tous les publicistes, en dehors de l'Angleterre. Tout d'abord, il faut noter que l'expression de protectorat ne figure pas dans la convention, dont la portée ne peut être déterminée que par ses dispositions positives. Or, loin de rendre vraisemblable l'établissement d'un protectorat,

(1) Westlake, *loc. cit.*, p. 278.

(2) Westlake, *loc. cit.*, p. 280.

ces dispositions semblent au contraire l'écarter. En effet, le protectorat, en lui-même, et d'une manière abstraite, implique seulement l'engagement d'un État d'en défendre un autre, soit contre les troubles intérieurs, soit contre les agressions du dehors, soit contre les deux à la fois, suivant les termes de la convention qui le consacre. Mais c'est là une conception théorique du protectorat dont la pratique n'offre pas d'exemple ; en fait, les combinaisons de la politique internationale ne sont jamais désintéressées, et le pays protecteur ne promet sa sauvegarde que moyennant une compensation qui lui est fournie sous la forme d'un abandon plus ou moins complet de la souveraineté interne ou externe du pays protégé. Il est même exact de dire que, dans tous les protectorats connus jusqu'à ce jour, c'est l'État protecteur qui paye de sa protection les concessions qui lui sont faites par le pays protégé sous la forme, soit de la délégation, soit du contrôle de certains droits de souveraineté de ce dernier. Aussi bien est-il naturel et même inévitable que les choses se passent ainsi. Comment le protecteur pourrait-il raisonnablement assumer la responsabilité de défendre un État dont il ne pourrait pas réfréner les entreprises compromettantes à l'intérieur ou à l'extérieur ? On ne garantit quelqu'un contre les conséquences de ses actes que lorsqu'on peut les surveiller et les empêcher (1). Or, à l'intérieur, nous l'avons vu, la République jouit d'une liberté d'initiative complète, sauf les servitudes stipulées dans la convention de 1884 quant à la prohibition de l'esclavage et à la liberté de culte. A l'extérieur, il est vrai, la Grande-Bretagne a le droit de paralyser l'effet des conventions conclues par la République : mais celle-ci peut néanmoins engager des négociations, arriver à des accords avec d'autres États, en un mot se compromettre, sans que l'Angleterre puisse l'en empêcher, son droit étant seulement de s'opposer aux traités, dans les six mois depuis le jour où ils lui ont été communiqués. C'est là le sens bien clair de l'article 4 de la convention de Londres, et il a été confirmé dans un échange de dépêches, en mai 1884, entre le *Foreign Office* et le gouvernement belge qui demandait des explications sur la véritable situation du Transvaal quant au droit de conclure des traités (2). Or, il est inadmissible qu'un État se charge d'en protéger un autre à propos d'actes que ce dernier peut accomplir sans contrôle et sans approbation préalable. Voilà pourquoi le pays protégé, ou bien ne peut traiter par lui-même et est représenté par la puissance protectrice, comme l'Annam et le Cambodge, ou bien ne peut nouer des relations contractuelles avec les autres États que moyennant l'autorisation *préliminaire* de son protecteur, comme la Tunisie.

(1) F. Despagne, *Essai sur les protectorats*, p. 50.

(2) Documents soumis au Parlement britannique en août 1884, nos 1, 2 et 3.

Bien mieux, l'article 4 de la convention de 1884 laisse à la République Sud africaine toute liberté de conclure les accords qu'elle voudra avec son voisin l'Etat d'Orange ; ces deux pays, comme ils l'ont fait dans le traité du 17 mars 1897, peuvent s'unir, former une Fédération, et la Grande-Bretagne devrait protéger l'un d'eux contre les conséquences d'une pareille union qu'elle ne peut empêcher ! *A priori*, de pareils résultats sont trop contraires à la pratique normale du protectorat et trop bizarres pour qu'on puisse les admettre en dehors d'une stipulation formelle.

Une autre particularité montre encore que l'idée même d'un protectorat de la Grande-Bretagne sur le Transvaal est inacceptable. L'article 11 de la convention de Londres en 1884 stipulait formellement l'indépendance du pays des Souazis, appelé Souaziland ou Swaziland. Pour modifier cet accord entre la Grande-Bretagne et la République Sud africaine, il fallait une entente nouvelle entre les deux États ; effectivement, ceux-ci organisèrent une sorte de *condominium* sur le Souaziland, en 1890 et 1893. Puis, par un nouveau traité du 10 décembre 1894, articles 2 et 3, l'Angleterre reconnut expressément le *protectorat* et le droit de haute administration de la République sur le pays des Souazis (1). Or, on sait que, par la force même des choses, un pays protégé ne peut pas lui-même établir un protectorat pour son compte et en son nom : la puissance protectrice ne saurait, en effet, assumer les conséquences, peut-être très compromettantes, d'un protectorat qu'aurait acquis malgré elle et qu'exercerait en dehors de son contrôle son propre protégé (2). On peut objecter, il est vrai, que l'Angleterre a donné son consentement par le traité du 10 décembre 1894 ; mais cette convention s'explique, même en dehors de toute subordination du Transvaal vis-à-vis du Royaume-Uni, par ce fait que, d'après l'article 11 du traité de Londres en 1884, les deux pays avaient consacré l'indépendance du Souaziland : un accord nouveau était nécessaire pour changer l'ancienne stipulation, et cet accord nouveau, conclu en 1894, nous apparaît ainsi comme une modification contractuelle d'une convention antérieure, non comme une *autorisation* de la Grande-Bretagne pour permettre le protectorat de la République Sud africaine sur le territoire des Souazis (3). D'autre part, le protectorat est exercé par la République en son nom personnel et avec une indépendance complète, à tel point que, d'après l'article 14 du traité de 1894, Sa Majesté britannique se réserve seulement le droit de *faire des représentations par voie diplomatique*, au cas où les garanties

(1) V. *Revue gén. de dr. intern. public*, t. II (1895), Documents, p. 13.

(2) F. Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 327.

(3) A. Desjardins, *loc. cit.*, p. 32.

qu'elle a fait insérer dans le traité en faveur des indigènes souazis ne seraient pas respectées par le gouvernement de Prétoria. Ainsi l'Angleterre n'a pas plus de droit au sujet de l'exercice du protectorat par le Transvaal que n'en aurait toute autre puissance qui demanderait, par la voie diplomatique, l'observation de clauses d'un traité auquel elle a participé. Il s'ensuit que la République Sud africaine n'est soumise à aucun contrôle dans l'exercice du protectorat qu'elle dirige en son nom personnel et pour son compte. En admettant le protectorat anglais sur le Transvaal, on en viendrait à ce résultat étrange que la Grande-Bretagne, protectrice de la République, devrait la défendre contre les suites souvent très graves d'un protectorat exercé par celle-ci sans surveillance et sans direction de la part de son propre protecteur ! Et l'indépendance de la République est d'autant plus caractérisée à cet égard, qu'elle est reconnue par ceux-là mêmes sur lesquels son protectorat est établi : le 3 janvier 1898, les journaux rapportaient qu'une députation du Souaziland était venue à Prétoria pour s'excuser auprès du gouvernement du Transvaal d'avoir envoyé, à son insu, une députation en Angleterre. Le 2 juin 1898, on apprenait aussi que le gouvernement de Prétoria allait prendre des mesures énergiques contre le chef souazi Ubulu qui ne s'était pas rendu à sa convocation pour répondre de ses actes, en particulier du meurtre de l'un des ministres de l'ex-Reine, sa mère, coupable à ses yeux de prêcher l'entente avec le Transvaal protecteur du Souaziland. Il est difficile de mieux montrer que le protectorat de la République Sud africaine lui appartient en propre et échappe à tout contrôle comme à toute immixtion de la Grande-Bretagne.

Or, comment concevoir qu'un pays qui est placé sous le protectorat d'un autre assume la responsabilité personnelle d'en protéger un troisième ? S'il en est ainsi, n'est-ce pas la meilleure preuve qu'il n'a pas besoin d'être protégé, du moment qu'il est réputé capable, de l'aveu de son prétendu protecteur, de protéger lui-même un autre pays ? Tous les traités internationaux peuvent être dénoncés quand les raisons qui les ont justifiés viennent à disparaître ; or, si la raison d'être d'un protectorat est l'impuissance d'un État à se défendre lui-même et la nécessité de se placer sous la sauvegarde d'un autre pays, ce protectorat doit être réputé anéanti quand le pays protégé peut invoquer une force de vitalité et de résistance suffisante pour ne plus avoir besoin de l'aide d'autrui, surtout quand le protecteur avoue implicitement cette force en reconnaissant que son ancien protégé peut même placer un autre peuple sous sa sauvegarde (1). Aussi, même en le supposant établi, le prétendu

(1) F. Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 402-403.

protectorat britannique sur la République Sud africaine devrait être réputé écarté, de l'aveu de la Grande-Bretagne, par la convention du 10 décembre 1894 relative au Souaziland.

On a cependant concédé que l'Angleterre avait assumé un devoir de protection vis-à-vis de la République Sud africaine en tant que, par le veto qu'elle a le droit d'opposer aux traités conclus par cette dernière, elle peut l'exposer à des conflits avec les autres puissances. On a, notamment, supposé le cas suivant : la République passe une convention avec le Portugal au sujet des possessions limitrophes des deux États ; l'Angleterre refuse de l'approuver en invoquant l'article 4 de la convention de Londres de 1884 ; le Portugal, voyant ses arrangements rejetés, déclare la guerre au Transvaal : la Grande-Bretagne, cause des hostilités par son refus d'accepter l'accord entre les deux pays voisins, assumerait la charge de défendre la République Sud africaine contre le Portugal. Ce serait l'application de cette règle de raison et d'équité que tout droit implique les devoirs corrélatifs de l'exercice de ce droit (1).

Même dans cette mesure restreinte, le protectorat britannique nous paraît inadmissible, comme étant en contradiction avec les termes et le but de l'article 4 de la convention de 1884. D'après ce texte, l'opposition de la Grande-Bretagne ne peut se produire que si la conclusion d'un traité conclu par la République Sud africaine « est en opposition avec les intérêts de la Grande-Bretagne ou de l'une des possessions de Sa Majesté dans l'Afrique du Sud ». Cette restriction n'est qu'une dissimulation hypocrite de l'intention de paralyser toute convention conclue par le Transvaal et désagréable à l'Angleterre, ou elle est l'expression d'une limitation sérieuse du droit de veto réservé par cette dernière puissance. La première interprétation ne pouvant pas être soutenue, ni même avouée, force est bien d'accepter la seconde. Or, compris suivant cette seconde interprétation, la seule possible, l'article 4 du traité de Londres nous apparaît comme pouvant si peu consacrer un protectorat qu'il indique une idée absolument contraire. Qui dit protectorat dit institution ayant pour objet la sauvegarde d'un pays par un autre, non pas que cette sauvegarde soit désintéressée puisque le protégé paye, souvent avec usure, la tutelle qu'on lui accorde par des concessions dont profite le protecteur ; mais l'objectif indiqué dans le traité est du moins la défense de l'État protégé, sauf rémunération plus ou moins considérable au profit du protecteur sous la forme d'exercice de la souveraineté du protégé ou du contrôle de cette souveraineté. C'est ainsi que, en dirigeant ou surveillant les relations diplomatiques du pays protégé,

(1) Heilborn, *loc. cit.*, p. 44-45.

L'État protecteur, sans négliger ses intérêts bien entendu, doit se préoccuper de ceux du peuple dont il a la sauvegarde, suivant les termes et l'objectif formellement déclaré du traité de protectorat. Mais la convention de Londres de 1884 indique un but absolument différent : ce ne sont pas les conventions nuisibles au Transvaal, même en tant qu'elles pourraient être préjudiciables à la Grande-Bretagne, que celle-ci a le droit d'arrêter ; ce sont toutes celles qu'elle juge contraires à ses propres intérêts, seraient-elles des plus avantageuses pour le Transvaal. Impossible de trouver dans une pareille combinaison les éléments, même intéressés, d'une protection du Transvaal. La vérité est que l'article 4 de la convention de Londres établit, non pas un protectorat, même indirect, mais une servitude dont la République Sud africaine est grevée au bénéfice de la Grande-Bretagne : cette servitude consiste dans l'obligation de soumettre à cette dernière puissance les traités conclus, pour qu'elle puisse, dans le délai de six mois, s'opposer à leur application dans le cas où elle les jugerait contraires à ses intérêts ; et comme cette servitude d'un caractère spécial aboutit à une restriction permanente d'un droit de souveraineté de la République, il s'ensuit que celle-ci est, à ce point de vue, un État mi-souverain. Cette portée de l'article 4, strictement entendu suivant son texte, se comprend d'ailleurs très bien, étant données les circonstances dans lesquelles la convention de Londres est intervenue. Il y aurait quelquenâiveté, dont les Anglais s'étonneraient eux-mêmes, à croire que la Grande-Bretagne a assumé, dans quelque cas que ce soit, la responsabilité de défendre un État qu'elle a attaqué, puis annexé, et auquel elle n'a reconnu l'existence que contrainte et forcée, à la suite des difficultés que nous avons rappelées plus haut. Mais, tout en le reconnaissant, la Grande-Bretagne a voulu que l'État nouveau ne pût pas lui nuire par des accords conclus avec d'autres puissances ou avec des tribus indigènes voisines, et qui auraient entraîné des complications préjudiciables pour elle dans l'Afrique australe. C'est donc une précaution uniquement établie pour son intérêt qu'elle a prise dans la convention de Londres de 1884 ; ce serait faire violence autant au texte qu'à l'esprit de l'article 4 de cette convention que d'en tirer l'idée d'un protectorat quelconque et surtout le droit pour l'Angleterre de s'immiscer en quoi que ce soit dans les actes de la République Sud africaine à propos de la prétendue protection qu'elle pourrait exercer sur elle.

La question, au surplus, se présenterait aujourd'hui sous un aspect nouveau, même en considérant comme acquis le protectorat britannique. Le protectorat reposant sur l'engagement pris par le pays protecteur de défendre le protégé, il est évident qu'il doit être réputé éteint quand, par

sa faute ou par impuissance, l'État au profit duquel il est établi ne remplit plus son devoir de sauvegarde. A plus forte raison doit-il en être ainsi quand le protecteur méconnaît à ce point ses obligations qu'il attaque ou laisse attaquer par ses agents dont il est responsable l'État qu'il s'est chargé de défendre. Il n'est pas un auteur, depuis les plus anciens et les plus considérables, qui n'ait affirmé cette règle de raison et de justice comme étant au-dessus de toute contestation. Faut-il rappeler les exemples, toujours justes quoique vieillis, des Pays-Bas voulant se séparer de l'Empire qui ne les avait pas aidés dans leur lutte contre l'Espagne, et de la ville de Lucerne qui, abandonnée par les Ducs d'Autriche, rejeta leur autorité pour s'unir aux cantons helvétiques (1)? On doit toujours en revenir à la proposition de Vattel : « La nation la plus faible ne s'étant soumise que pour être protégée, si l'autre ne se trouve pas en état de remplir cette condition essentielle, le pacte est anéanti ».

Ces principes rappelés, il s'agit de savoir si, en fait, la Grande-Bretagne a été, par les actes de son gouvernement et de ses agents dont elle est responsable, complice de l'agression du Docteur Jameson. Tout en écartant les accusations émises à ce sujet, M. Westlake reconnaît que, si elles étaient fondées, la dénonciation du protectorat britannique par la République Sud africaine serait « suffisamment motivée » (2). Mais d'aussi graves imputations ne peuvent être formulées contre un gouvernement qui représente une des puissances placées à la tête de la civilisation dans le monde entier sans preuves absolument positives. Malgré les aveux de certains organes de la presse anglaise, notamment du *Financial News*, relativement à une préparation déjà combinée depuis longtemps de l'agression contre le Transvaal et à la connaissance que devait en avoir le gouvernement de Londres ; malgré l'accord entre Jameson et M. Cecil Rhodes, à la fois premier ministre de la colonie du Cap et directeur de la Compagnie anglaise Sud africaine dont les agents ont entrepris l'invasion de la République ; malgré les relations plus ou moins désavouées entre M. Chamberlain, ministre des colonies, et M. Cecil Rhodes ; enfin, malgré l'entente entre la Compagnie Sud africaine qui a comme administrateur un des petits-fils de la Reine, le Duc de Fife, enfant de l'héritier présomptif, le Prince de Galles, et le gouvernement britannique qui l'a toujours aidée (3) ; malgré tout cela, il suffit que l'Angleterre ait répudié et condamné le crime de Jameson, du major Willoughby,

(1) Vattel, *Droit des gens*, Liv. I, chap. XVI, § 496.

(2) Westlake, *loc. cit.*, p. 300. Comp. de Louter, *op. cit.* dans la *Revue de droit intern. et de lég. comp.*, t. XXVIII (1896), p. 133.

(3) V. Raphaël-Georges Lévy, *La Compagnie à charte de l'Afrique anglaise du Sud*, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} février 1896, p. 623.

encore en activité de service dans l'armée anglaise, et de leurs autres compagnons, qu'elle l'ait poursuivie et puni, même légèrement, après que les coupables lui eurent été livrés par le Président Kruger, pour qu'il ne soit plus permis de parler de sa complicité ou de douter de sa parole quand elle affirme avoir ignoré l'expédition et surtout n'avoir rien fait pour la favoriser.

Mais l'accusation de complicité de la Grande-Bretagne étant écartée, reste la question de savoir si cette puissance est responsable des actes accomplis par la bande Jameson. Ce point de vue a été examiné d'une manière approfondie par les publicistes qui se sont occupés des événements de l'Afrique australe ; au fond, tous sont d'accord, les Anglais comme les autres, pour reconnaître la responsabilité de la Grande-Bretagne en pareil cas : d'ailleurs, ce serait contredire les prétentions britanniques au protectorat sur le Transvaal que de ne pas se déclarer obligé de défendre ce dernier pays, surtout quand il s'agit d'une agression dirigée par des Anglais et préparée en territoire soumis à l'autorité de l'Angleterre (1). Il nous suffira donc de rappeler quelques points essentiels, aujourd'hui acquis et incontestés.

L'expédition contre la République Sud africaine a été préparée à Mafeking, ville du British Béchuanaland, dans la partie placée sous l'autorité de l'Angleterre à titre de *pays de protectorat*, depuis l'acte du 30 septembre 1885 qui a, en même temps, fait du surplus du Béchuanaland une colonie directe de la Couronne britannique. Le 16 novembre 1895, cette dernière colonie a été incorporée à celle du Cap, tandis que la région dite de protectorat était confiée à l'administration de la Compagnie anglaise de l'Afrique du Sud, dont le Président était M. Cecil Rhodes et l'agent le Docteur Jameson.

Il est d'abord certain qu'on ne peut rejeter la responsabilité de l'agression sur la Compagnie anglaise de l'Afrique du Sud. Cette Compagnie n'est pas, en effet, une personnalité distincte du droit des gens ayant des rapports avec les autres États ; elle n'est pas un État elle-même, mais un simple délégué de la souveraineté britannique, un organe d'administration de celle-ci dans le territoire qui lui a été confié. Tenant ses pouvoirs d'une concession qui lui a été faite par le gouvernement du Royaume-Uni dans la charte royale du 29 octobre 1889 (2), et non d'un traité conclu entre deux puissances indépendantes, elle peut se les voir enlever par une décision souveraine de ce même gouvernement. Tous ses actes sont sous le contrôle des hauts fonctionnaires britanniques dans l'Afrique du Sud, spécialement ceux qu'elle accomplit dans ses rapports

(1) V. Westlake, *loc. cit.*, p. 285 et suiv. ; Heilborn, *loc. cit.*, p. 175 et suiv.

(2) *Statesman's Year-book*, 1895, p. 193.

avec les puissances étrangères, rapports qu'elle ne peut pas avoir en vertu d'une individualité internationale propre, mais comme simple agent de l'Angleterre. La Compagnie à charte, ou « *Chartered* » comme on l'appelle par abréviation, doit avoir son siège social en Angleterre, et tous les administrateurs doivent être anglais. Les autres États n'ont pas d'action directe sur elle et s'adressent, au sujet des réclamations qu'ils ont à formuler à son sujet, à la Grande-Bretagne : jamais ils n'ont reconnu la Compagnie comme une souveraineté internationale, et le drapeau spécial que cette Compagnie peut arborer indique, non son indépendance, même comme État placé sous la protection de la Grande-Bretagne, mais sa qualité de personne morale relevant du droit public anglais et agissant pour le compte du Royaume-Uni.

De là il suit que le protectorat du Béchuanaland n'est nullement le protectorat du droit des gens qui ne peut s'établir qu'entre deux États proprement dits, mais le protectorat dit *colonial*, souvent usité par l'Angleterre, et qui n'est qu'une véritable annexion sous la forme d'un mode d'administration et de gouvernement particulier du territoire incorporé. C'est un gouverneur britannique qui gère le pays, la police et la justice britanniques qui y fonctionnent (1). Du reste, l'Angleterre n'a jamais contesté que le territoire dont il s'agit fût à elle, ni qu'elle dût répondre des actes qui s'y accomplissent ; et c'est pour cela qu'elle a poursuivi Jameson en vertu du § 11 du *Foreign Enlistment Act* du 9 août 1870, aux termes duquel il est interdit de préparer ou d'équiper, sans autorisation de la Reine, une expédition contre un pays ami, *dans les possessions britanniques*.

De ce qui précède, il résulte que l'Angleterre, souveraine de droit et de fait dans le Béchuanaland qualifié improprement de pays de protectorat, doit répondre devant la République Sud africaine de l'attaque qui s'est préparée chez elle et qu'elle n'a pas su ou pu empêcher. Le gouvernement de Prétoria peut-il en conclure que, vu l'impuissance de la Grande-Bretagne à le défendre, il est autorisé à demander la dénonciation du traité de 1884 ? C'est fort sagement et fort habilement, à notre avis, qu'il s'est abstenu de produire une pareille prétention. S'il faut en croire les récits des journaux français, M. le Jonkheer Beelaerts van Blockland, ministre de la République près des gouvernements de France, d'Allemagne et de Portugal, aurait déclaré que son pays entendait respecter la convention de 1884. Répudier cette convention sous prétexte que l'Angleterre ne peut pas ou ne veut pas défendre la République Sud africaine, ce serait avouer qu'il y a lieu de rejeter la protection que

(1) Sur la différence des véritables protectorats et des pseudo-protectorats, V. notre *Essai sur les protectorats*, p. 148 et suiv. et 220 à 240.

la Grande-Bretagne ne fournit plus ; or, c'est contre toute idée de protectorat de la Grande-Bretagne que l'on proteste avec raison à Prétoria : il n'y a pas à se plaindre du défaut de sauvegarde quand on conteste le droit de la donner.

Mais, si elle veut rester fidèle à la convention de 1884, la République exige qu'on en observe exactement le texte sans lui donner une portée qu'il n'a pas. Ceci nous amène à examiner le conflit qui est né entre elle et la Grande-Bretagne au sujet des prétentions émises par M. Chamberlain pour soutenir que, malgré les termes précis de la convention de 1884, la République Sud africaine est encore soumise à la *suzeraineté* dont parlait la convention de 1881 aujourd'hui abrogée.

III

Certains organes de la presse anglaise ont tout d'abord soutenu que les articles de la convention de Londres en 1884 sont simplement substitués à ceux de la convention de Prétoria en 1881, mais que le préambule de ce dernier acte où se trouvait l'affirmation de la *suzeraineté* britannique subsiste toujours et doit être appliqué au nouveau traité. Cette argumentation plus que spécieuse a été écartée par les représentants les plus autorisés de la science du droit international, même en Angleterre, notamment par M. Westlake (1). Cette interprétation étroite et même mesquine ne serait pas admissible à propos d'une convention entre particuliers, dit cet éminent publiciste, et elle est en désaccord avec la façon large dont sont conçus et rédigés les documents diplomatiques. Ce qui signifie, plus simplement, qu'elle est en opposition avec la grande règle de la bonne foi qui domine l'interprétation de tous les actes internationaux. Il ne peut être douteux, pour un esprit non prévenu, que l'intention des contractants a été de substituer complètement la convention de 1884 à celle de 1881, y compris le préambule de cette dernière où se trouvait consacrée la suzeraineté de la Grande-Bretagne. Cette affirmation devient évidente si l'on remarque que la convention de 1884 a, elle aussi, son préambule, et qu'au lieu d'y parler de suzeraineté comme dans celui de la convention de 1881, on y marque l'intention de diminuer les obligations imposées au Transvaal par la convention de Prétoria en 1881. Nous l'avons déjà démontré, le mot *suzeraineté* dans l'accord de 1881 indiquait l'intention générale de l'Angleterre d'affirmer sa suprématie sur la République Sud africaine, et la portée de cette suprématie était ensuite strictement fixée dans les articles du traité qui plaçaient la République dans une condition très subordonnée.

(1) Westlake, *loc. cit.* p. 275 et 276.

En 1884, on n'a plus employé d'expression générale et d'ailleurs vague pour caractériser l'ensemble des droits de l'Angleterre ; on s'est borné à une énumération limitative dans les articles qui, comme le déclare M. Westlake, « constituent l'unique source des relations légales actuelles entre l'Angleterre et la République Sud africaine ».

Au surplus, des faits positifs sont en contradiction manifeste avec l'argumentation que nous venons de réfuter. Dans une lettre officielle adressée le 15 février 1884 par lord Derby aux plénipotentiaires de la République, il était dit : « Par suite de l'omission de ces articles de la convention de Prétoria qui assignaient à Sa Majesté et au résident britannique des fonctions et des pouvoirs déterminés par rapport au gouvernement intérieur et aux relations extérieures du Transvaal, votre gouvernement sera libre de gouverner le pays sans ingérence, d'entretenir des relations diplomatiques et de diriger la politique extérieure, sauf la restriction, contenue dans l'article 4 de la nouvelle convention, que tout traité avec un État étranger ne deviendra valide qu'avec l'approbation de la Reine » (1). Après ce commentaire anticipé mais fort exact de la convention de 1884, fourni par la Grande-Bretagne elle-même, il est difficile de soutenir que, en vertu d'un prétendu droit de suzeraineté, cette puissance peut empêcher la République Sud africaine de nouer librement des rapports diplomatiques, ainsi que l'avaient affirmé quelques journaux anglais. En fait, du reste, la République reçoit et envoie des représentants dans ses relations avec nombre d'États, et jamais le gouvernement de Londres n'a songé à émettre la moindre objection contre cet exercice du droit de légation actif ou passif.

Mais les prétentions émises par les *Vitlanders* établis au Transvaal, surtout par les Anglais, au sujet de l'attribution des droits politiques, ont provoqué de la part de la Grande-Bretagne des déclarations tendant à affirmer une véritable suzeraineté sur la République de l'Afrique australe. Tout d'abord, le gouvernement de Londres n'a pas soutenu que le Transvaal fût, contrairement à toutes les règles du droit des gens, tenu d'accorder les droits politiques aux étrangers fixés sur son territoire ; d'autant plus que la convention de Londres en 1884 ne parle que de l'attribution des droits civils à ces étrangers. Mais, dans une dépêche du 4 février 1896 au gouverneur de la colonie du Cap, M. Chamberlain, ministre des colonies de la Grande-Bretagne, revendiqua pour son pays le droit de *donner des conseils* au Transvaal, même pour ses affaires intérieures. En conséquence, il fit déclarer que les intérêts de la République commandaient qu'elle acceptât les propositions de l'Angleterre

(1) V. *infra*, documents cités d'après le Livre bleu anglais.

ayant pour objet de faire cesser les troubles chez elle, et il protesta contre l'exclusion des étrangers de la garde municipale dans le pays (1). L'argument principalement invoqué par M. Chamberlain était que les étrangers sont plus nombreux que les citoyens de la République. Il était facile à celle-ci de répondre que, s'étant engagée par la convention de 1884 à laisser les immigrants s'établir librement sur son territoire, elle ne pouvait être forcée de les naturaliser parce qu'ils avaient profité de cette disposition pour y venir en foule. Le droit invoqué par M. Chamberlain de *donner des conseils amicaux* n'a aucune portée pratique et n'implique aucune suprématie de l'Angleterre, ou bien il dissimule un droit d'intervenir dans les affaires intérieures du Transvaal sous une forme adoucie, et de lui imposer indirectement la volonté britannique au point de vue législatif ou administratif. Mais pareille prétention est en opposition évidente avec la convention de 1884 qui ne dit rien d'approchant, qui même supprime toutes les ingérences que l'Angleterre s'était réservées dans le traité de 1881. Bien mieux, la lettre officielle de lord Derby en date du 15 février 1884, lettre qui figure au *Livre bleu* et que nous avons citée plus haut, dit formellement que ces ingérences ont été écartées et que la République jouit d'une indépendance absolue dans son gouvernement intérieur. Cette indépendance se manifeste, par conséquent, au sujet de toutes les réclamations produites par les étrangers, soit quant à la naturalisation, soit quant au paiement des impôts, soit quant à l'enseignement public. Elle est d'ailleurs maintenue par la République qui n'a cédé en rien aux demandes des immigrants plus ou moins appuyées par l'Angleterre ; sans cesser d'être libérale, elle sauvegarde son unité politique et nationale ; ainsi, le 31 mai 1898, une dépêche de Prétoria au *Times* annonçait que le Volksraad avait renouvelé pour trois ans la subvention aux écoles fréquentées par les enfants des *Uitlanders*, à la condition que la langue hollandaise et l'histoire de l'Afrique australe y seraient enseignées.

A la première annonce des intentions du gouvernement de Londres, le Président Kruger prit une attitude très nette. Répondant à une interpellation au Volksraad, le 25 août 1897, il s'exprimait en ces termes : « C'est une prétention de M. Chamberlain qui n'a pas encore été confirmée officiellement et dont je n'ai eu connaissance que par les journaux. Il vaut donc mieux attendre une communication officielle... Dans la convention de 1881, la suzeraineté était mentionnée, mais il n'en a pas été question dans la convention de 1884. La suzeraineté a donc cessé d'exister. Le Transvaal reconnaît cette convention et veut y rester

(1) Livre bleu anglais, n° 220, p. 83 à 91 et 220, § 41.

fidèle. Ni la Grande-Bretagne ni le Transvaal ne peuvent modifier cette convention sans un consentement mutuel, et, comme le Transvaal la maintient, je ne pourrais pas reconnaître la suzeraineté, si l'Angleterre la revendique. D'un autre côté, j'ai reconnu que l'Angleterre pouvait, dans un délai de six mois, s'opposer aux traités qui seraient conclus entre le Transvaal et les gouvernements étrangers » (1). Cette déclaration fut acceptée sans observations par le Volksraad.

Cependant une correspondance active était déjà échangée entre le gouvernement de Londres et le Haut Commissaire britannique dans l'Afrique du Sud, en vue d'affirmer le maintien de la suzeraineté avec toutes ses conséquences sur la République Sud africaine. Cette correspondance devait avoir pour conclusion la dépêche de M. Chamberlain, en date du 16 octobre 1897, communiquée au gouvernement de Prétoria, dans laquelle la suzeraineté est revendiquée en termes catégoriques. La réponse de la République Sud africaine se trouve dans la dépêche du secrétaire d'État, Docteur Leyds, en date du 16 avril 1898.

Ces documents et quelques autres préliminaires sont les pièces du procès actuellement engagé entre la Grande-Bretagne et la République de l'Afrique australe. Ils développent tous les arguments que nous avons déjà exposés au sujet du maintien ou de l'abrogation de la suzeraineté revendiquée, même depuis la convention de 1884, par le gouvernement du Royaume-Uni. Aussi, sans revenir sur l'appréciation qu'on doit faire de ces arguments dans un sens ou dans l'autre, suffira-t-il de résumer les développements auxquels ils ont donné lieu dans les actes diplomatiques qui ont été échangés. Ce résumé ne saurait, à notre avis, laisser le moindre doute sur la suppression de la suzeraineté établie en 1881 et que la convention de 1884 a fait disparaître.

IV

Tous les documents dont nous reproduisons ci-dessous les parties essentielles, sauf la réponse de M. Leyds, sont contenus dans le *Livre bleu* communiqué au Parlement britannique en février 1898 (*South African Republic Further correspondence relating to Affairs in the South African Republic, C-8721*).

10 avril 1897. *M. Chamberlain au Haut Commissaire lord Rosmead.* — Le gouvernement britannique se refuse à faire payer par la Compagnie de l'Afrique du Sud l'indemnité d'un million de livres sterling réclamée par la République Sud africaine, parce que les éléments du préjudice matériel et moral éprouvé par celle-ci à la suite de l'expédition de Jame-

(1) *Archives diplomatiques*, juillet-août 1897, p. 239.

son ne sont pas suffisamment établis, étant donné surtout que cette invasion a été de très courte durée.

16 avril 1897. *Lord Rosmead à M. Chamberlain*. — Envoi d'une Note du gouvernement de Prétoria, en date du 8 avril, dont voici le résumé d'après la traduction anglaise :

Au sujet du traité d'extradition qu'elle a passé avec le Portugal, la République Sud africaine ne peut admettre que, suivant l'article 4 de la convention de Londres de 1884, l'approbation de l'Angleterre doive être sollicitée aussitôt après la signature des plénipotentiaires : après cette signature, le traité n'est pas encore définitif, puisqu'il n'est pas ratifié, et l'article 4 n'exige l'approbation du gouvernement de la Reine que lorsque le traité est complet (Article 4. *Says that the submission must take place immediately after the completion of the treaty*). La République entend se conformer au traité de 1884, mais seulement dans les conditions déterminées par son article 4. D'ailleurs, le traité d'extradition dont il s'agit devait être soumis aux Cortès du Portugal et, soit qu'il y ait eu un malentendu, soit que le gouvernement de Lisbonne ait changé d'idée, on n'en a plus eu de nouvelles à Prétoria.

12 mai 1897. *Le Haut Commissaire britannique sir A. Milner à M. Chamberlain*. — Transmission d'une Note du gouvernement de Prétoria, en date du 7 mai, dont voici les idées essentielles :

Le gouvernement de Londres a prétendu que la loi n° 30 de 1896, sur l'expulsion des étrangers, viole l'article 14 de la convention de 1884, d'après lequel la République doit accorder la liberté d'établissement aux immigrants, à la condition qu'ils respecteront les lois de l'État Sud africain. Mais cet article 14 n'atteint pas le droit de police de la République qui est d'ailleurs prête à accepter telle autre mesure que l'Angleterre lui proposerait et qui serait de nature à obtenir les mêmes résultats, tout en étant applicable à tous les étrangers. La convention de 1884 ne restreint en rien le droit pour la République de prendre les dispositions nécessitées par sa sauvegarde, droit qui est reconnu à tous les États, de l'aveu des jurisconsultes anglais eux-mêmes (Hall, *Intern. Law*, p. 338). L'article 14, en donnant aux étrangers la liberté d'établissement, ne peut permettre à tout immigrant, même criminel, de s'installer dans le pays. Même suivant la convention de 1881, qui plaçait la République sous la suzeraineté britannique, le droit d'immigration n'était donné qu'à ceux qui respecteraient les droits de l'État. Invoquant l'autorité de D. D. Field, de Hall, de Phillimore, le gouvernement de Prétoria fait remarquer que les États-Unis montrent une rigueur plus grande pour écarter les immigrants dangereux, et que ces rigueurs n'ont jamais donné lieu à la moindre protestation de la part de l'Angleterre. Si les autres États sont moins

sévères à cet égard, c'est qu'ils ont la ressource de l'expulsion qui, en principe, n'est pas admise par la législation de la Grande-Bretagne et de l'Union américaine. Du reste, dans le projet de loi qu'il a présenté à la Chambre des lords en 1894, lord Salisbury propose d'exclure aussi certaines catégories d'immigrants : la loi n° 30 de 1896 dans la République Sud africaine ne fait pas autre chose. Il s'agit là, d'ailleurs, d'une question d'administration intérieure pour laquelle la République est absolument libre d'après la convention de 1884, et au sujet de laquelle elle n'a à subir aucune espèce d'intervention, comme le reconnaissait lord Derby dans sa lettre du 15 février 1884. Toutefois, pour faire preuve de son bon vouloir, le gouvernement de Prétoria consent à soumettre à un arbitrage la question de savoir s'il peut, sans contrôle, légiférer sur l'expulsion des immigrants réputés dangereux.

D'autre part, l'Angleterre se plaint que, pour le traité d'extradition entre la République et les Pays-Bas, les ratifications aient été échangées sans son approbation. Le gouvernement de la Reine a appris par la *Gazette officielle* des Pays-Bas que ce traité avait été signé le 9 novembre 1895 et que les ratifications avaient été échangées le 19 juin 1897 ; or, d'après lui, la convention aurait dû lui être soumise aussitôt après la signature des plénipotentiaires, immédiatement après le 9 novembre 1895. Mais le gouvernement de Prétoria estime qu'il ne peut y avoir approbation d'un traité que lorsque celui-ci est définitif et ratifié ; avant il n'est qu'un projet que diverses circonstances peuvent arrêter. Au surplus, l'article 4 de la convention de Londres n'exige l'approbation que lorsque le traité est parvenu à sa perfection juridique (*completion*). Avec la doctrine du gouvernement britannique, le gouvernement de la République n'aurait plus la liberté de ses négociations avec les autres puissances (*diplomatic intercourse*) que lui reconnaît cependant la lettre de lord Derby du 15 février 1884.

Un autre grief de l'Angleterre est tiré de l'accession de la République à la convention de Genève sans autorisation. Mais cette convention, à laquelle la Grande-Bretagne a participé dès le début, contient une clause invitant toutes les autres puissances à y accéder. En usant de cette clause, la République n'a fait que prendre part à un traité conclu par la Grande-Bretagne elle-même, et que celle-ci connaissait bien sans qu'on eût à le lui communiquer. Du reste, cette accession ne pouvait nuire en rien aux intérêts de l'Angleterre, ce qui est la condition nécessaire mais suffisante pour que cette puissance ne puisse pas refuser son approbation d'après l'article 4 de la convention de 1884.

Quant à la loi sur la presse votée par le Volksraad, c'est une mesure de police, applicable aux nationaux comme aux étrangers, et que la Ré-

publique peut édicter pour sa sécurité tant que ses droits ne sont pas restreints par une convention spéciale (Hall, *loc. cit.*, p. 338-339) : or, cette restriction ne figure pas dans la convention de 1884.

Le Volksraad respecte le traité de Londres, mais il ne peut oublier les graves atteintes qui y ont été portées par l'agression de Jameson, auprès de laquelle les griefs de Sa Majesté britannique semblent bien minimes. Toutefois, désireux de montrer son esprit de conciliation, il propose l'arbitrage du gouvernement helvétique, le principe de l'arbitrage ayant déjà été admis dans l'article 1^{er} de la convention de 1884, et l'Angleterre l'ayant accepté au sujet de l'immigration des *coolies* asiatiques pour interpréter l'article 14 de cette convention.

16 octobre 1897. Dépêche de M. Chamberlain à sir A. Milner, pour être communiquée au gouvernement de Prétoria.—Après quelques observations au sujet de la loi relative à l'expulsion des immigrants, M. Chamberlain déclare que le gouvernement de S. M. ne peut accepter l'interprétation que la République donne de l'article 14 de la convention de Londres. Suivant lui, cet article contient une condition à laquelle est subordonnée la concession du *self government* à la République Sud africaine. Tout en se montrant disposé à s'entendre avec la République sur les mesures à prendre pour la sécurité de celle-ci, il ne peut admettre qu'elle puisse, sans autorisation, édicter une loi restreignant la liberté d'immigration consacrée par cet article. Quand le gouvernement de Prétoria voulut faire une loi pour écarter les immigrants asiatiques, il fut informé que cette loi serait considérée comme contraire à la convention de Londres. Si la République avait le pouvoir d'exclure certains immigrants, elle pourrait rendre illusoire la liberté d'établissement sur son territoire que l'article 14 reconnaît à tout étranger. Les arguments invoqués par la République et tirés des principes généraux du droit des gens, suivant lesquels un État peut prendre toutes les mesures nécessaires pour sa sécurité, ne s'appliquent qu'au cas de relations entre deux puissances égales, mais non quand il s'agit d'interpréter une *déclaration* de S. M. britannique et de fixer les conditions auxquelles elle a subordonné la concession du *self government* au Transvaal soumis à sa suzeraineté. Au surplus, la loi sur les immigrants ayant été rapportée par le Volksraad, le gouvernement de Londres n'y insiste pas davantage.

Pour les traités d'extradition avec les Pays-Bas et le Portugal, la divergence entre les deux gouvernements porte sur le sens à donner au mot « *completion* » des traités, dans l'article 4 de la convention de Londres. Or, pour le gouvernement de S. M., ce mot ne vise pas le caractère définitif d'un accord international, mais sa conclusion établie par la signature des plénipotentiaires. Il a déjà été observé, dans des dépêches pré-

cédentes, que cette soumission des traités à l'approbation de la Reine avant la ratification par le Volksraad et par la législature du pays cocontractant évite les difficultés pouvant provenir d'un refus d'approbation de la part du gouvernement britannique alors que l'entente définitive serait acquise entre les deux parties. S. M. ne pourrait renoncer à sa manière de voir sur ce point que si les traités contenaient une clause aux termes de laquelle ils ne seraient efficaces, nonobstant toute ratification, qu'après approbation par elle. L'argument tiré de la lettre de lord Derby du 15 février 1884, suivant laquelle la République aurait la liberté complète dans ses négociations diplomatiques, n'a aucune portée quant à la question de savoir dans quel délai les traités de la République doivent être soumis à l'approbation de S. M. britannique.

Pour l'accession à la convention de Genève, le gouvernement anglais veut bien admettre que l'article 9 de cette convention, relatif à l'accession des puissances tierces, a pu faire croire à la République qu'elle n'avait pas d'approbation à solliciter en pareil cas. Cependant, en principe, bien que cette convention soit de vingt ans antérieure à la convention de 1884, c'est suivant les termes de cette dernière qu'il faut déterminer le droit de la République à y participer. Il ne s'agit pas, d'ailleurs, de savoir si cette accession est ou non contraire aux intérêts de la Grande-Bretagne dans les termes prévus par la convention de Londres, mais d'apprécier la régularité même de cette accession faite par le gouvernement de Prétoria.

Ayant rempli toutes ses obligations, telles qu'elles résultent de la convention de 1884, le gouvernement de S. M. repousse toute accusation, même par voie d'insinuation, au sujet de l'affaire Jameson. Cette agression était l'œuvre de particuliers sans mandat officiel et on a apprécié, dans toute l'Afrique australe, la manière dont l'Angleterre l'a répudiée et condamnée. S. M. pourrait, au contraire, opposer le contraste de son équité dans cette affaire avec les incursions des *Burghers* de la République sur ses possessions, incursions qui l'ont obligée à envoyer une expédition armée ayant entraîné une dépense d'un million de livres sterling, pour laquelle aucune indemnité ne lui a été versée.

L'arbitrage proposé par la République est incompatible avec le caractère des conventions de 1881 et de 1884 dont il s'agit de déterminer la portée. Par celle de 1881, Sa Majesté, comme *souveraine* du Transvaal, accorda à ses habitants le *self government* en gardant une *suzeraineté* dont les effets étaient fixés en 33 articles. En 1884, Sa Majesté, *en maintenant le préambule de la précédente convention*, déclarait que certains articles de cette dernière seraient remplacés par d'autres contenus dans la nouvelle. Sa Majesté ayant gardé la *suzeraineté* et accordé à son vassal

l'autonomie sous certaines conditions, il serait incompatible avec cette situation de soumettre à un arbitrage l'appréciation des conditions auxquelles elle a subordonné l'attribution du *self government*. L'arbitrage, au surplus, irait à l'encontre du but que s'était proposée Sa Majesté en 1884 et qui était d'écarter toute immixtion d'une puissance étrangère entre elle et la République vassale. Déjà, lord Derby avait rejeté une proposition d'arbitrage que les délégués de la République avaient présentée le 28 novembre 1883, au cours des négociations de la convention de 1884. Les précédents invoqués en faveur de l'arbitrage par la République Sud africaine sont sans autorité. D'abord, l'article 1^{er} de la convention de 1884 ne prévoit l'arbitrage que pour la fixation détaillée des frontières déjà arrêtées en principe : cet objet ne peut se comparer à l'interprétation de la convention elle-même. D'autre part, si l'Angleterre a accepté l'arbitrage du Chef de justice de l'État libre d'Orange au sujet de l'interprétation d'une loi votée par le Volksraad, c'est qu'elle avait renoncé par avance au droit que lui donnait la convention et qu'il ne s'agissait plus que d'interpréter cette loi, non la convention elle-même. Pour toutes ces raisons, le gouvernement de Sa Majesté décline toute proposition d'arbitrage.

16 avril 1898. *Note de M. Leyds*. — C'est à cette série d'arguments contenus dans la dépêche de M. Chamberlain que M. Leyds, secrétaire d'État de la République Sud africaine, a répondu par la Note du 16 avril 1898. Ainsi que nous l'avons fait pour les documents diplomatiques précédemment indiqués, nous allons résumer les points essentiels de cette Note en suivant l'ordre même adopté par son auteur (1).

La question capitale à examiner, dit tout d'abord M. Leyds, est celle de la suzeraineté que le gouvernement anglais revendique pour la première fois dans un acte officiel depuis la convention de Londres de 1884. La suzeraineté dont il est question ne peut être que celle qui était visée et définie dans la convention précédente de 1881. Or, dans sa dépêche du 31 mars 1881, lord Kimberley, alors secrétaire d'État des colonies de la Grande-Bretagne, précisait ainsi cette suzeraineté : « Liberté complète d'action sera attribuée au gouvernement du Transvaal tant qu'elle ne sera pas en désaccord avec les droits expressément réservés au pouvoir suzerain. Le terme *suzeraineté* a été choisi comme indiquant le mieux la supériorité d'une puissance tout à fait indépendante sur un pays soumis à des restrictions quant à certains objets spécifiés. Le plus important des droits ainsi réservés par la Grande-Bretagne est le contrôle des relations extérieures du futur État du Transvaal, notamment quant à la con-

(1) La Note de M. Leyds est reproduite dans ses principales parties par le *Times* du 26 mai 1898.

clusion des traités et aux négociations diplomatiques avec les gouvernements étrangers ». Une précision détaillée des droits de Sa Majesté britannique comme suzeraine du Transvaal était d'ailleurs clairement faite dans la convention de 1881.

En 1883, une députation du Transvaal fut envoyée à Londres pour obtenir l'abrogation de cette suzeraineté : c'est à la suite des négociations ainsi engagées que fut conclue la convention de 1884, dans laquelle furent supprimées et la réserve de la suzeraineté par la Grande-Bretagne et toutes les clauses qui s'y rapportaient. Aussi, dans son rapport présenté en juillet 1884, la députation envoyée par le gouvernement de Prétoria pouvait affirmer que la suzeraineté avait complètement disparu, et c'est sur la déclaration contenue dans ce rapport que le Volksraad ratifia le nouveau traité.

On ne peut croire à une omission involontaire de la suzeraineté dans la convention de 1884, puisque c'est sur les réclamations formelles du Transvaal contre son maintien qu'elle ne figure plus dans cette convention. D'ailleurs, dans sa lettre du 5 février 1884 à lord Derby, la députation disait qu'elle comptait que la suzeraineté serait écartée dans le texte de la convention que Sa Seigneurie préparait. Or, dans sa réponse du 15 février, lord Derby, en envoyant ce texte, montrait bien que la suppression de toutes les clauses relatives à la suzeraineté était faite de propos délibéré. Il disait : « Par l'omission de ces articles de la convention de Prétoria qui assignaient à Sa Majesté et au résident britannique certains pouvoirs spécifiés et des fonctions relatives au gouvernement intérieur et aux relations extérieures du Transvaal, votre gouvernement sera laissé libre de gouverner le pays sans ingérence, de conduire ses relations diplomatiques et de diriger sa politique étrangère, en se soumettant seulement aux conditions de l'article 4, c'est-à-dire qu'aucun traité avec un État étranger n'aura d'effet qu'après avoir été approuvé par Sa Majesté ». L'intention des parties de substituer complètement la nouvelle convention à l'ancienne est donc évidente ; le Président de la République Sud africaine, chef de la députation envoyée à Londres, et tous les documents de la correspondance alors échangée peuvent en témoigner.

Dans sa dépêche du 25 février 1896 au Haut Commissaire britannique, le Président de la République Sud africaine, en exposant les raisons qui pouvaient le déterminer à demander la dénonciation de la convention de Londres, disait : « Le mot de suzeraineté et les difficultés continuelles auxquelles donne lieu cette institution, *qui a cessé d'exister depuis la convention de 1884*, ont servi de prétexte à des excitations de la popula-

tion blanche ou noire du Transvaal contre l'autorité légale de la République, spécialement au moyen de campagnes de presse ».

M. Leyds ajoute que le pouvoir de diriger les négociations diplomatiques, réservé à l'Angleterre d'après la dépêche de lord Kimberley du 31 mars 1881 et conformément à la convention conclue à Prétoria la même année, a été restitué à la République Sud africaine en 1884. Les droits de celle-ci depuis cette dernière date se sont affirmés par la nomination d'agents diplomatiques et consulaires désignés avec une indépendance exclusive de la notion même de suzeraineté. Des agents consulaires ont été envoyés même dans la Grande-Bretagne qui leur a donné l'*exequatur* ; bien plus, l'Angleterre a nommé des agents semblables sur le territoire de la République et a demandé au gouvernement de Prétoria de vouloir bien leur conférer l'*exequatur* : preuve manifeste qu'il ne saurait plus être question de la suzeraineté britannique.

Poursuivant ses objections, M. Leyds estime qu'il y a lieu de comparer de plus près la convention de 1881 à celle de 1884 pour répondre à l'argument consistant à dire que le préambule de la première a été maintenu lors de la conclusion de la seconde, bien que tous les articles anciens aient été remplacés par de nouvelles dispositions.

Il est parlé de la suzeraineté et dans ce préambule et dans les articles de la convention de 1881. Il n'en est pas dit un mot dans celle de 1884. Si on avait voulu la maintenir, on l'aurait fait figurer dans l'article 4 de cette dernière convention qui précisément n'en parle pas. Dans l'article 18 de la convention de 1881, il est question du Haut Commissaire « représentant la puissance suzeraine » ; rien de pareil dans celle de 1884, ce qui montre bien que la suppression de la suzeraineté est volontaire. En effet, chaque fois qu'on a eu l'intention de conserver des dispositions de la convention de 1881, on les a reproduites dans celle de 1884 : c'est ce que prouve le rapprochement des articles 13, 14 et 15 de la première et des articles 18 et 19 de la seconde.

Le préambule de 1884 montre qu'on n'avait pas l'intention de changer la convention de 1881 tout en gardant son préambule particulier, mais de substituer intégralement le nouveau traité à l'ancien : en effet, le préambule de 1884 ne parle pas de « nouveaux articles » mais des « articles suivants d'une nouvelle convention ».

Le préambule de 1884 reconnaît un nouvel État : il ne parle plus, comme celui de 1881, du « territoire du Transvaal », soumis à la suzeraineté, mais de la « République Sud africaine ».

Ce préambule de 1881 ne peut plus subsister ; sinon il y aurait deux préambules en vigueur, celui-là et celui de 1884, d'ailleurs inconciliables entre eux. Du reste, celui de 1884 se termine par cette clause : « qu'aussi

longtemps que la nouvelle convention ne sera pas ratifiée, l'ancienne continuera à être appliquée » ; donc, après la ratification, cette convention ancienne doit disparaître.

De plus, le gouvernement de Prétoria possède une déclaration de MM. Kruger et Esselen, tous deux membres de la députation en 1884, établissant qu'il y avait eu accord verbal avec lord Derby pour supprimer la suzeraineté. Bien mieux, ce gouvernement a, dans ses archives, la preuve écrite que cette suppression de la suzeraineté a été proposée par lord Derby lui-même. Avec sa lettre du 15 février 1884 (lettre citée plus haut et figurant au Livre bleu, C. 3947), Sa Seigneurie envoya à la députation de la République copie « d'une nouvelle convention », que le gouvernement de Sa Majesté proposait « de substituer à la convention de Prétoria ». Cette copie ne fut pas reproduite dans le Livre bleu, mais le gouvernement de la République en possède le texte rédigé par lord Derby. Sur la première page de ce texte, dont copie authentique est jointe à la réponse de M. Leyds, on lit : « les mots et paragraphes entre parenthèses ou en italiques sont proposés pour être maintenus, ceux qui sont entourés d'une ligne noire doivent être supprimés ». Or, tout le préambule de la convention de 1881 est entouré d'une ligne noire. Bien mieux, la dernière page, également jointe en copie authentique à la réponse de M. Leyds, indique les parties de la convention de 1881 qui sont maintenues, et les mots « sujet à la suzeraineté de Sa Majesté, de ses successeurs, etc. . . » sont barrés par lord Derby lui-même (1).

M. Leyds examine ensuite la condition juridique de la République vis-à-vis de la Grande-Bretagne.

Suivant M. Chamberlain, la convention de Londres serait une déclaration unilatérale de Sa Majesté fixant les conditions auxquelles le *self government* est accordé à la République, et il n'y aurait pas lieu d'appliquer aux rapports entre celle-ci et la Grande-Bretagne les principes ordinaires du droit international en vigueur lorsqu'il s'agit des relations entre deux États indépendants.

De pareilles allégations sont inadmissibles.

L'indépendance de la République a été reconnue par l'Angleterre dans un véritable accord international qui lie les deux parties contractantes. Les affirmations de M. Chamberlain peuvent avoir deux sens. Elles peuvent signifier que l'acte de 1884 est une pure concession de Sa Majesté, qui reste seule juge d'interpréter la portée des *dons* qu'elle a accordés, et qu'il n'a pas le caractère d'un acte international. Mais la Grande-Bretagne elle-même, en acceptant de soumettre certains litiges, notamment

(1) Nous reproduisons plus loin en note le document dont il est question au texte.

l'application de l'article 1^{er} de la convention, à l'arbitrage d'une puissance tierce, a formellement reconnu le caractère international de cette convention. De plus, l'acte de 1884 attribue à la République le droit de diriger ses relations diplomatiques, et les droits comme les obligations qui résultent de ces relations ainsi que des traités conclus avec l'approbation de Sa Majesté ne peuvent être déterminés que par un acte d'un caractère international.

D'autre part, M. Chamberlain peut vouloir dire que les principes du droit international sont inapplicables aux relations entre deux pays qui ne traitent pas sur un pied d'égalité. Mais jamais, depuis Grotius, pareille opinion n'a été soutenue. Tous les droits essentiels des États, y compris celui de conservation, sont reconnus aux puissances liées à d'autres par un traité semblable à celui qui unit la République à la Grande-Bretagne, comme à celles qui sont tout à fait indépendantes. Il n'y a pas d'autre règle à suivre que d'interpréter exactement la convention conclue par les deux pays.

Au sujet des protestations de M. Chamberlain contre les reproches relatifs à l'affaire Jameson, M. Leyds observe qu'on ne peut assimiler à des actes privés l'agression d'officiers britanniques et de troupes marchant sous le pavillon de la Grande-Bretagne, après avoir été équipés sur son territoire, et suivant les ordres d'une administration placée sous son autorité. D'ailleurs, devant une Commission spéciale de la Chambre des communes, M. Cecil Rhodes a reconnu que lui, premier ministre de la colonie du Cap, avait aidé l'expédition de ses avis et de ses subsides. Il a été prouvé que sir Graham Bower, secrétaire impérial du Haut Commissaire dans l'Afrique du Sud, avait connaissance des préparatifs de l'expédition et n'avait rien fait pour les arrêter, ni même pour en informer le gouvernement de Prétoria.

Quant à l'arbitrage, Sa Majesté le déclare incompatible avec son droit de suzeraineté, inapplicable à l'appréciation des conditions auxquelles elle a subordonné la concession du *self government* à la République, et contraire à son intention d'écarter toute ingérence étrangère dans ses rapports avec le gouvernement de Prétoria. Mais, y aurait-il suzeraineté, ce qui n'est pas, la République conserverait la faculté d'en appeler à un arbitrage, conformément aux principes du droit des gens, car le gouvernement britannique, serait-il encore suzerain comme en 1881, n'a pas pu se réserver l'avantage d'être juge et partie dans sa propre affaire. Aussi la République persiste-t-elle à demander l'arbitrage qui est la meilleure des solutions pour les difficultés internationales.

La réponse de M. Leyds se termine par la reproduction d'un document des plus saisissants : c'est le texte du projet de traité établi par lord

Derby. Ce texte est la reproduction de la convention de Prétoria avec les suppressions proposées par lord Derby au moyen de ratures faites par lui-même. Or, indépendamment des ratures portant sur le lieu, la date et les noms des plénipotentiaires qui sont changés, on y voit que l'expression « territoire du Transvaal » est biffée deux fois et remplacée par celle-ci : « République Sud africaine ». Enfin, tout le passage relatif à la *suzeraineté* de la Grande-Bretagne sur les habitants du Transvaal est également rayé (1).

(1) Voici le texte de ce document intéressant tel qu'il est rapporté en annexe de la Note de M. Leyds :

A CONVENTION CONCLUDED BETWEEN HER MAJESTY THE QUEEN, ETC., ETC., AND THE
SOUTH AFRICAN REPUBLIC.

NOTE. — *The words and paragraphs bracketed or printed in italics are proposed to be inserted, those within a black line are proposed to be omitted.*

Her Majesty's Commissioners for the settlement of the Transvaal Territory, duly appointed as such by a Commission passed under the Royal Sign Manual and Signet, bearing date the 5th of April 1881, do hereby undertake and guarantee, on behalf of Her Majesty, that from and after the 8th day of August 1881, complete self-government, subject to the suzerainty of Her Majesty, Her Heir and Successors, will be accorded to the inhabitants of the Transvaal Territory, upon the following terms and conditions, and subject to the following reservations and limitations :

Whereas the Government of the Transvaal State, through its Delegates, consisting of Stephanus Johannes Paulus Kruger, President of said State ; Stephanus Johannes Du Toit, Superintendent of Education ; Nicholas Jacobus Smit, a member of the Volksraad have represented to the Queen that the Convention signed at Pretoria on the 3rd day of August 1881, and ratified by the Volksraad of the said State on the 25th October, 1881, contains certain provisions which are inconvenient, and imposes burdens and obligations from which the said State is desirous to be relieved ; and that the south-western boundaries fixed by the said Convention should be amended, with a view to promote the peace and good order of the said State, and of the countries adjacent thereto ; and whereas Her Majesty the Queen, etc., etc., has been pleased to take the said representations into consideration : Now, therefore, Her Majesty has been pleased to direct, and it is hereby declared, that the following articles of a new Convention, signed on behalf of Her Majesty by Her Majesty's High Commissioner in South Africa, the Right Honourable Sir Hercules George Robert Robinson, Knight Grand Cross of the Most Distinguished Order of Saint Michael and Saint George, Governor of the Colony of the Cape of Good Hope, and on behalf of the Transvaal State (which shall herein-after be called the South African Republic) by the above-named Delegates, Stephanus Johannes Paulus Kruger, Stephanus Johannes Du Toit, Nicholas Jacobus Smit, shall, when ratified by the Volksraad of the South African Republic, be substituted for the articles embodied in the Convention of 3rd August 1881 ; which latter, pending such ratification, shall continue in full force and effect.

Signed at [Pretoria] London this [3rd day of August 1881] (1).

[HERCULES ROBINSON],

[President and] High Commissioner.

[EVELYN WOOD, Major General],

[Officer Administering the Government].

[J. H. de VILLIERS].

We, the undersigned, Stephanus Johannes Paulus Kruger, [Martinus Wessel Preto-

(1) Les passages entre crochets étaient raturés à l'original.

Est-il sérieusement possible, après la reproduction de ces preuves matérielles, de soutenir que la suzeraineté n'a pas été abrogée par la convention de 1884 ?

Quelle que soit la valeur respective des prétentions de M. Chamberlain et des objections qui sont opposées par le gouvernement de la République Sud africaine, il nous paraît bien regrettable que le gouvernement britannique se refuse à accepter l'arbitrage qui lui est si loyalement proposé pour trancher la difficulté. Quoi qu'en dise, en effet, le secrétaire d'État des colonies anglaises, le gouvernement de Prétoria a pu, comme nous l'avons vu d'après les documents analysés ci-dessus, légitimement invoquer un précédent très concluant tiré d'un arbitrage que l'Angleterre a accepté dans une contestation tout à fait semblable. En 1894, les Indiens sujets anglais se plaignirent que leur liberté personnelle et commerciale était abusivement restreinte au Transvaal par l'application d'une loi qui leur imposait l'obligation de se fixer dans des quartiers spéciaux. Prenant leur cause en main, le gouvernement britannique fit observer que la condition de ces Indiens dans le Transvaal était fixée par la convention de Londres et que les dispositions particulières édictées à leur égard constituaient *une violation de cette convention*. Un accord intervint entre les deux pays pour soumettre la question à l'arbitrage du Président de l'État libre d'Orange. Celui-ci reconnut le droit de la République Sud africaine de maintenir les mesures qu'elle avait prises et débouta l'Angleterre de ses réclamations (1).

Or, dans une dépêche diplomatique que nous avons résumée plus haut, M. Chamberlain, avec une subtilité assez difficile à saisir, prétend qu'il n'y a pas à tenir compte de ce prétendu précédent, parce qu'il aurait alors été question, non pas d'interpréter le sens de la convention de Londres, mais la portée d'une loi particulière du Transvaal : cela ne préjugerait rien, par conséquent, quant à la possibilité d'appliquer l'arbitrage aux difficultés d'interprétation de la convention elle-même. Il

rius], and [Petrus Jacobus Joubert], as [representatives] *delegates* of the [Transvaal Burghers], *South African Republic*, do hereby agree to all the above conditions, reservations, and limitations, [under which self government has been restored to the inhabitants of the Transvaal Territory, subject to the suzerainty of Her Majesty, Her Heirs and Successors, and we agree to accept the Government of the said Territory, with all rights and obligations thereto appertaining, on the 8th day of August 1881], and we [promise and] undertake that this Convention shall be ratified by a [newlyelected] *Volksraad* of the [Transvaal State] *South African Republic* within [three] *six* months from this date.

Signed at [Pretoria] *London*, this [3rd day of August 1881].

[S. J. P. KRUGER].

[M. W. PRETORIUS].

[P. J. JOUBERT].

(1) *V. le Temps* du 29 mai 1898.

semble tomber sous le sens que l'Angleterre ne peut avoir à s'occuper des lois intérieures de la République qu'en tant que ces lois dérogent aux termes du traité qu'elle a conclu et que, par conséquent, toute interprétation de ces lois aboutit inévitablement à l'interprétation du traité lui-même. C'est d'ailleurs en se plaçant à ce point de vue, que l'Angleterre prétend maintenant s'immiscer dans la législation intérieure de la République, soutenant que celle-ci, par l'adoption de certaines lois, viole la convention de 1884, spécialement l'article 14 de cet accord international.

Mais la subtilité, incompréhensible pour nous, de M. Chamberlain s'évanouit devant les déclarations diplomatiques officielles. Dans une lettre du 19 février 1894, adressée par le chargé d'affaires britannique à Prétoria au secrétaire d'État intérimaire de la République Sud africaine (1). les points suivants sont formellement établis dans des paragraphes spéciaux :

§ 3. Les droits conférés aux sujets indo-britanniques sont basés sur la convention de Londres de 1884, sauf les exceptions à cette convention consenties pour des raisons de santé publique ;

§ 5. Sortir des exceptions acceptées par le gouvernement de Sa Majesté constitue une violation du traité, et les obligations de la République à cet égard doivent être déterminées par le traité lui-même.

Impossible de reconnaître plus formellement que les droits des sujets anglais asiatiques sont fixés par le traité et que les devoirs de la République à ce sujet ne peuvent être fixés que par l'interprétation du traité. L'arbitrage de 1894 constitue bien ainsi un précédent des plus topiques autorisant à demander un arbitrage nouveau portant, lui aussi, sur le sens à donner à la convention de Londres. On voit par là, en même temps, que si la suzeraineté invoquée par M. Chamberlain ne faisait pas obstacle à l'arbitrage en 1894, elle ne peut pas davantage empêcher une solution arbitrale en 1898 : si elle existait en vertu de la convention de 1884, comme il le prétend, il aurait fallu s'en prévaloir il y a quatre ans comme on le fait aujourd'hui.

V

C'est dès le 17 mars 1897, alors que les prétentions de M. Chamberlain au maintien de la suzeraineté britannique n'étaient encore qu'indirectement émises et avant qu'elles aient été officiellement affirmées dans sa dépêche du 16 octobre suivant au gouvernement de Prétoria, que celui-ci a conclu son traité d'alliance avec l'État libre d'Orange. Considéré

(1) Livre vert de la République, vol. II, p. 89, n° 119, 1894.

comme réponse aux revendications de la Grande-Bretagne, ce traité doit être apprécié à deux points de vue : il faut déterminer sa portée véritable et la nature du lien qu'il établit entre les deux Républiques ; il faut rechercher ensuite l'influence qu'il peut avoir sur les relations du Transvaal et de l'Angleterre telles qu'elles sont fixées par la convention de 1884, spécialement par l'article 4 relatif au contrôle des traités passés par la République Sud africaine. Mais, avant d'aborder ces questions, il y a lieu de se demander comment ce traité d'alliance a pu être conclu.

On sait que l'article 4 de la convention de 1884, qui permet au gouvernement de Londres de s'opposer aux traités faits par le Transvaal quand il les juge contraires aux intérêts britanniques, contient une exception en ce qui concerne ceux qui interviennent avec l'État libre d'Orange et qui échappent à tout contrôle comme à tout veto de l'Angleterre. On peut se demander comment cette dernière puissance, si soucieuse d'écarter les difficultés qui pourraient résulter pour elle de l'initiative diplomatique du Transvaal, a pu admettre une exception susceptible, comme nous le démontrerons plus loin, de compromettre toutes les garanties qu'elle s'est réservées à cet égard. Mais nous en sommes réduits, sur ce point, aux conjectures. L'Angleterre n'a-t-elle pas prévu les conséquences d'une union intime entre les deux Républiques ? C'est peu vraisemblable. Il se peut qu'elle n'ait pas cru possible de maintenir son veto en ce qui concerne les accords intervenus avec l'État libre d'Orange, la République Sud africaine se refusant à toute entente si pleine liberté ne lui était pas laissée à ce sujet. Peut-être a-t-elle pensé que, enserrant à peu près de tous côtés les deux petits États, leur association ne pouvait lui causer de sérieuses inquiétudes. Enfin, on peut supposer que, vivant en excellents termes avec l'État libre d'Orange, ayant sur ses habitants, beaucoup moins réfractaires que ceux du Transvaal à des rapports amicaux, une influence politique et économique très forte, elle a espéré user de lui comme d'un intermédiaire de rapprochement avec les Boers méfiants et passablement farouches de la République Sud africaine. Si tel a été son calcul, il faut dire qu'elle s'est complètement trompée. Malgré la différence de son attitude et de ses relations avec la Grande-Bretagne, l'État libre d'Orange a avec le Transvaal trop de liens par l'identité de la population et des intérêts politiques, pour que son action sur ce dernier pays ne se traduise pas par un fraternel concours et non par une pression en faveur de la soumission aux desseins britanniques. Au grand désappointement des Anglais, a-t-on dit, l'État libre d'Orange concentrait des troupes, dès le lendemain de l'agression de Jameson, pour venir au secours de la République sœur du Transvaal si celle-ci était plus sérieusement menacée.

Quoi qu'il en soit des raisons qui ont déterminé l'Angleterre à ne pas s'opposer à l'union conclue entre la République Sud africaine et l'État libre d'Orange, cette union est aujourd'hui un fait accompli. Quel en est le caractère au point de vue du droit international et quelle en est la véritable portée ?

Un premier accord confirme la convention d'amitié et de commerce conclue en 1889, en ajoutant que toutes les difficultés relatives à son application et à son interprétation seront tranchées par deux arbitres désignés par les deux pays : ces deux arbitres pourront s'en adjoindre un troisième de leur choix, et la décision prise à la majorité sera définitive.

Le second acte du 17 mars 1897 stipule une paix et une amitié perpétuelles entre les deux Républiques, avec l'engagement de chacune d'elles d'employer toutes ses ressources pour défendre l'indépendance de l'autre, à moins que le mal fondé de la cause de celle-ci ne soit démontré. C'est ainsi un traité d'alliance défensive contre toutes les agressions injustes menaçant l'un des pays contractants qui est établie. Cette alliance est formellement indiquée comme la préparation d'une union fédérative, et cette union est annoncée par deux autres accords.

En premier lieu, d'après un protocole du même jour, les citoyens respectifs des deux pays et leurs descendants légitimes, déjà tenus de se prêter un concours réciproque pour la défense commune, seront admis à jouir des droits civiques dans l'autre pays, en produisant un certificat établissant leur qualité de fidèles citoyens dans la République à laquelle ils appartiennent déjà, en prêtant le serment de fidélité à celle où ils veulent se faire naturaliser et en remplissant les formalités qui seront fixées par les représentations nationales respectives. Ces formalités seront évidemment des plus simples et distingueront complètement, dans chacun des États, les nationaux de l'autre des étrangers ordinaires, notamment des *Vitlanders* dont la naturalisation quant à l'obtention des droits politiques est si difficile au Transvaal. Déjà, comme dans une union fédérative, chaque pays traite presque les citoyens respectifs de l'autre en citoyens d'un État unique, sauf l'accomplissement de quelques conditions aisées à remplir pour qu'ils puissent s'affilier spécialement à la République unie à celle à laquelle ils appartiennent.

D'autre part, le même protocole annonce la création d'un Conseil de délégués communs représentant les deux pays contractants. Du projet annexé à ce protocole il résulte que ce Conseil de dix membres, dont cinq pour chaque État, siégeant alternativement à Prétoria et à Bloemfontein, a pour mission de donner son avis sur toutes les questions d'intérêt commun pour les deux pays et sur les projets de nature à favo-

riser l'union fédérative. Ce n'est donc pas un pouvoir distinct investi d'une autorité propre, comme le serait le gouvernement fédéral dans une Fédération déjà réalisée : il faut n'y voir qu'un organe d'étude et de préparation pour assurer le plus tôt possible l'union fédérative. Nous ne savons encore si les différents accords arrêtés entre les deux chefs d'État seront complètement approuvés par le Volksraad de la République Sud africaine et par le Raad de l'État libre d'Orange auxquels ils sont actuellement soumis ; mais, de l'avis général, cette approbation ne doit pas être considérée comme douteuse ; avant peu, l'amitié étroite, l'alliance intime des deux peuples, leur fraternité même, dirons-nous volontiers étant donnée l'identité de leur race, se transformeront en une Fédération qui ne fera plus des deux Républiques qu'une seule personnalité politique dans les rapports internationaux. Déjà les fonctionnaires de l'une vont donner leur concours à l'autre, comme cela se passait dans les États de l'ancienne Confédération germanique : on annonçait de Prétoria, le 31 mai 1898, que le juge Reitz, ancien Président de l'État d'Orange, venait d'être nommé secrétaire d'État au Volksraad de la République Sud africaine par 23 voix contre 12.

Quelles seront enfin les conséquences de l'union conclue entre les deux Républiques de l'Afrique australe ? Ces conséquences peuvent être appréciées au point de vue politique et de l'influence britannique dans le Sud du continent africain, ou au point de vue du droit international, c'est-à-dire de l'action produite sur l'article 4 de la convention de Londres entre l'Angleterre et le Transvaal.

Nous n'insisterons pas sur le premier point qui sort du cadre de cette étude de droit des gens et qui exigerait d'ailleurs une connaissance spéciale, soit de l'état des esprits dans l'Afrique australe, soit de la situation des parties en cause. Suivant les déclarations du Duc d'Abercorn, un des administrateurs de la Compagnie à charte de l'Afrique du Sud, on peut croire que l'Angleterre a voulu, dans le principe, utiliser cette association pour acquérir de vastes territoires destinés à agrandir sa colonie du Cap ; la politique suivie à l'égard du Natal, devenu colonie de la Couronne, plus tard à l'égard du Béchuanaland conquis par la *Chartered* et incorporé en grande partie à la colonie du Cap, semble confirmer cette manière de voir. Mais, actuellement, la période de conquêtes sur les peuples sauvages est terminée ; ce qui reste de territoires gouvernés par la Compagnie est partout en contact avec les possessions d'États chrétiens et civilisés, vis-à-vis desquels les relations exigent plus de mesure et de respect du droit des gens que ne sont portées à en avoir des associations uniquement guidées par l'intérêt financier, commercial ou industriel. Les équipées d'agents plus hardis que scrupuleux ont fait

assumer à la Grande-Bretagne des responsabilités matérielles et morales, gênantes pour elle, et qu'une telle puissance doit être désireuse d'écarter pour l'avenir. Comme dans les colonies allemandes, comme sur les bords du Niger, il semble que, dans l'Afrique du Sud, le rôle politique des Compagnies de colonisation et la délégation de souveraineté dont elles ont été investies doivent prendre fin, pour ne laisser subsister que leur mission économique, la seule qui leur convienne. En particulier, devant le Transvaal renforcé de l'État d'Orange, devant cette collectivité politique importante vivant suivant les règles du droit international, l'Angleterre doit se présenter directement et agir en conformité du même droit, mettant de côté les intermédiaires trop peu soucieux des responsabilités diplomatiques qu'elle a laissés intervenir jusqu'ici. D'un autre côté, on peut se demander si certains de ces hardis et persévérants pionniers de l'expansion britannique dans l'Afrique australe n'ont pas oublié ou même répudié la mission qu'ils ont reçue de leur patrie, pour ne plus s'occuper que d'une œuvre personnelle et à leur profit exclusif. Celui que l'on a appelé le « Napoléon de l'Afrique australe », M. Cecil Rhodes, a pu faire croire par ses actes qu'il était porté à confisquer au profit de ses visées personnelles la *Chartered* qui lui était remise et l'autorité britannique dont il était investi, tout comme l'autre Napoléon avait confisqué, pour satisfaire son ambition, la République qui lui avait été confiée. D'autre part, les colons de l'Afrique du Sud, les *Afrikanders* comme ils s'appellent eux-mêmes, semblent assez disposés, sinon à rompre, du moins à relâcher beaucoup le lien qui les unit à la mère-patrie. Avec ce goût inné de *self government* que tout Anglo-Saxon emporte avec lui partout où il s'établit, ils ont conçu comme idéal une Fédération britannique de l'Afrique australe, conduisant ses affaires intérieures et diplomatiques elle-même, fille respectueuse et dévouée sans doute, mais fille majeure et tout à fait indépendante de la vieille Angleterre. A cette fédération nouvelle, si elle se réalise, sans tradition de droit des gens, même sans trop de scrupules étant donnés ses éléments non encore transformés et composés surtout d'esprit d'initiative hardie, de goût du succès et de convoitises de la richesse, il ne sera pas inutile que les deux Républiques sœurs de l'Afrique australe opposent toute la force de leur union.

Mais, laissant de côté ces conjectures d'ordre purement politique, demandons-nous ce qui adviendra des relations entre l'Angleterre et le Transvaal par l'effet de l'union fédérative entre ce dernier et l'État libre d'Orange. Actuellement, en vertu de l'article 4 de la convention de 1884 la Grande-Bretagne peut paralyser par son veto tout traité conclu par la République Sud africaine et qu'elle juge contraire à ses intérêts. Mais

elle n'a pas interdit à cette République de passer toute espèce de conventions avec l'État libre d'Orange. Si donc, par l'effet d'une union fédérative, le Transvaal s'annihile en tant qu'individualité politique distincte dans les rapports internationaux, s'il s'absorbe en une entité nouvelle, la Fédération formée par son union avec l'État d'Orange, cette nouvelle personnalité sera un être juridique tout différent qui n'aura plus rien à voir avec l'article 4 de la convention de Londres consentie par le Transvaal, et qui pourra, sans le contrôle ni le veto de l'Angleterre, conclure tel traité qui lui plaira avec les autres puissances. Impossible, dès lors, au Royaume-Uni d'objecter que ce traité lèse ses intérêts : l'objection vaut contre le Transvaal qui, par hypothèse, n'existera plus puisqu'il se sera anéanti comme personnalité du droit des gens par son union fédérative avec l'État d'Orange, et en *vertu de la latitude que la Grande-Bretagne elle-même lui a laissée* ; elle ne vaut plus contre l'être juridique nouveau, la Fédération, qui ne s'est jamais liée par la convention de 1884, époque à laquelle elle n'existait pas encore.

On peut croire que l'Angleterre ne redoute pas de semblables éventualités parce que les deux Républiques unies, limitrophes partout ailleurs des possessions britanniques, n'ont de contact qu'avec les possessions du Portugal ; or, le gouvernement de Londres pourrait toujours dominer ce pays en fait, sinon en droit, comme lorsqu'il lui imposa le dur traité du 20 août 1890 qui a séparé les territoires portugais de la côte occidentale de ceux de la côte orientale. Mais qui peut prévoir l'avenir en pareille matière ? *Les puissances amies*, dont l'Empereur Guillaume II a beaucoup parlé au sujet de la République Sud africaine, pourraient, par leur appui moral, donner au Portugal la force de résistance nécessaire et lui laisser établir une libre entente avec la Fédération des Boers du Transvaal et de l'État d'Orange. Cette entente permettrait à la Fédération d'avoir un débouché sur la mer, par la magnifique baie de Delagoa que l'arbitrage du maréchal Mac-Mahon conserva au Portugal le 24 juillet 1875, contre les prétentions britanniques (1). Or, nous le répétons, quelque dépit que l'Angleterre puisse éprouver d'un accord qui donnerait aux deux Républiques unies une voie de communication politique et économique directe avec les autres puissances, il lui serait impossible de protester contre lui, cet accord étant l'œuvre d'une personnalité juridique nouvelle, la Fédération, et non plus du Transvaal seul lié individuellement par la convention de 1884.

Quoi qu'il en soit de ces complications qui peuvent se produire dans l'avenir, la ligne de conduite de l'Angleterre, conforme à sa puissance

(1) Un chemin de fer relie déjà Prétoria à Lourenzo-Marquez sur cette baie.

et à sa dignité, est toute tracée : traiter comme un grand peuple doit le faire un faible voisin et respecter ses droits. Pour cela, d'après les derniers renseignements qui nous sont fournis, elle peut être aidée par un nouveau courant de l'opinion chez les *Afrikanders* eux-mêmes. Ceux-ci, parmi lesquels se trouvent les nombreux Hollandais du Cap, semblent vouloir en finir avec la politique de conquêtes, d'aventures et même de spoliations de la *Chartered* et de M. Cecil Rhodes. Ils reconnaissent comme peu sérieuses les accusations dirigées contre les Boers qui, suivant un article du *Globe* en date du 12 janvier 1898, auraient formé un plan d'attaque contre les possessions britanniques au commencement de 1896, plan qui n'aurait été déjoué que par la peste sur les bestiaux. Le 6 juin 1898, on apprenait que la presse *afrikander* tournait en ridicule la proposition du premier ministre du Cap, sir J. Gordon Sprigg, de fortifier la ville de Kimberley, et la regardait comme une provocation gratuite contre les Boers du Transvaal et de l'État d'Orange dont les sentiments pacifiques ne sont pas discutables. De plus, suivant les nouvelles du 2 juin 1898, l'ex-Attorney général du Cap, M. Schreiner, à la tête du parti local, travaillerait à renverser le ministère Sprigg qui occupe le pouvoir que compte reprendre M. Cecil Rhodes à son retour, et à écarter la suprématie que veut s'attribuer le groupe des *intérêts rhodésiens*.

La guerre, suivant l'organe boer *Standard and Diggers News* du 21 mars 1898, ne pourrait éclater que si l'Angleterre persistait à revendiquer sur le Transvaal une suzeraineté que rien ne justifie plus, malgré les protestations de la République Sud africaine appuyées par l'État d'Orange. Ayons confiance qu'on n'en viendra pas à de pareilles extrémités : le respect du droit international, l'honneur d'un aussi grand peuple que le peuple anglais commandent que cette confiance ne soit pas trompée. Le drapeau du Transvaal est, comme celui de la Hollande, aux trois couleurs françaises, symbole de liberté depuis notre Révolution ; de plus, une bande verte, signe d'espérance, court le long de la hampe : il faut que les efforts héroïques des Boers ne soient pas déçus et qu'ils n'aient pas mis en vain sur leur étendard l'espoir de leur indépendance.

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. THEVENOT, successeur, Saint-Dizier (Hte-Marne).

A. PEDONE, Éditeur, 13, rue Soufflot, PARIS.

REVUE GÉNÉRALE
DE
Droit International Public

DROIT DES GENS — HISTOIRE DIPLOMATIQUE
DROIT PÉNAL — DROIT FISCAL — DROIT ADMINISTRATIF

PUBLIÉE PAR

Antoine PILLET

PROFESSEUR AGRÉGÉ A LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS
LAURÉAT DE L'INSTITUT DE FRANCE

Paul FAUCHILLE

CHARGÉ DE CONFÉRENCES DE DROIT INTERNATIONAL
A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
LAURÉAT DE L'INSTITUT DE FRANCE

ASSOCIÉS DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

SOUS LE PATRONAGE DE MM.

E. CLUNET

Avocat à la Cour d'appel
de Paris.

T. FUNCK-BRENTANO

Professeur à l'École des sciences
politiques.

H. LAMMASCH

Professeur à l'Université
de Vienne.

F. DE MARTENS

Professeur à l'Université
de Saint-Petersbourg.

A. SOREL

de l'Académie française
Prof. à l'École des sciences politiques.

A. DESJARDINS

Membre de l'Institut de France
Avocat général à la Cour de cassation.

G. GRIOLET

Maître des requêtes honoraire
au Conseil d'Etat.

E. LEHR

Secrétaire général de l'Institut
de droit international.

P. PRADIER-FODÉRÉ

Conseiller à la Cour d'appel
de Lyon.

F. STOERK

Professeur à l'Université
de Greifswald.

L. FÉRAUD-GIRAUD

Président honoraire à la Cour de cas-
sation de France.

G. HANOTAUX

de l'Académie française
Ancien ministre des aff.étr.de France.

C. LYON-CAEN

Membre de l'Institut de France
Professeur à la Faculté de droit de Paris

L. RENAULT

Professeur à la Faculté de droit
de Paris.

A. VANDAL

de l'Académie française
Prof. à l'École des sciences politiques.

F. GRIVAZ, MONCHARVILLE et N. POLITIS, Docteurs en droit, secrétaires de la Rédaction.

ABONNEMENT : 20 FRANCS PAR AN. — ÉTRANGER, 21 FR. 50.

La Revue générale de droit international public entre dans sa 5^e année. —
Une livraison spécimen sera adressée à toutes les personnes qui la demanderont.

La Revue générale de droit international public paraît tous les deux mois,
à partir du 1^{er} février. — Elle contient : 1^o des études de science pure et de droit
positif; — 2^o la chronique des faits internationaux les plus récents; — 3^o des
documents; — 4^o un bulletin bibliographique et la revue des périodiques fran-
çais et étrangers.

La Revue générale de droit international public est assurée de la colla-
boration de membres de l'Institut, de professeurs des Universités de France et
de l'Étranger, de diplomates, de magistrats, d'avocats, de tous ceux, en un mot,
qui désirent servir la cause du droit des gens. Aussi doit-on bien augurer de son
avenir après l'accueil qu'elle a partout rencontré.

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. THEVENOT, successeur, Saint-Dizier (Haute-Marne).