



COUR PERMANENTE D'ARBITRAGE

AFFAIRE DE L'ÎLE DE PALMAS (OU MIANGAS)

LES ÉTATS-UNIS

C.

LES PAYS-BAS

SENTENCE ARBITRALE

Traduction libre

Arbitre :

M. Max Huber

La Haye, le 4 avril 1928

*Sentence arbitrale rendue le 4 avril 1928,
par M. Max Huber, entre les Etats-Unis et les Pays-Bas, dans le litige relatif
à la souveraineté sur l'île de Palmas (ou Miangas)*¹

Un compromis relatif à l'arbitrage du différend concernant la souveraineté sur l'île de Palmas (ou Miangas) a été signé par les Etats-Unis d'Amérique et les Pays-Bas le 23 janvier 1925. Le texte du compromis est ainsi conçu :

« Les Etats-Unis d'Amérique et S. M. la Reine des Pays-Bas ;

« Désirant mettre fin, en accord avec les principes du droit international et avec toute disposition applicable d'un traité, au différend qui s'est élevé entre eux et qui persiste encore relativement à la souveraineté sur l'île de Palmas (ou Miangas), située approximativement à 50 milles au sud-est du cap Saint-Augustin (île de Mindanao), à environ 5° 35' latitude nord et 126° 36' longitude est de Greenwich ;

« Considérant que ce différend est de ceux qui doivent être soumis à l'arbitrage aux termes de l'article I de la convention d'arbitrage conclue par les deux H. P. C. le 2 mai 1908 et renouvelée par les accords des 9 mars 1914, 8 mars 1919 et 13 février 1924 ;

« Ont nommé comme plénipotentiaires respectifs, afin de conclure le compromis suivant,

« Le Président des Etats-Unis d'Amérique : CHARLES EVANS HUGHES, Secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, et S. M. la Reine des Pays-Bas : Jonkheer DR. A. C. D. DE GRAEFF, Envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de S. M. à Washington ;

Lesquels, après s'être mutuellement communiqué leurs pleins pouvoirs respectifs et les avoir trouvés en bonne et due forme, ont convenu des dispositions suivantes :

Art. I.

Les Etats-Unis d'Amérique et S. M. la Reine des Pays-Bas acceptent, par le présent acte, de soumettre le règlement du différend ci-dessus mentionné à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. Le tribunal arbitral se composera d'un seul arbitre.

L'unique mission de l'arbitre sera de déterminer si l'île de Palmas (ou Miangas) fait partie dans sa totalité du territoire appartenant aux Etats-Unis ou du territoire appartenant aux Pays-Bas.

Les deux Gouvernements désigneront l'arbitre parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage. S'ils ne peuvent se mettre d'accord sur cette désignation, ils prieront le Président de la Confédération helvétique de désigner l'arbitre.

¹ Traduite de l'anglais au français, basée sur la traduction de M. Ch. Rousseau dans la Revue Générale de Droit International Public p.156 (1935).

Art. II.

Dans les six mois qui suivront l'échange des ratifications de ce compromis, chaque Gouvernement présentera à l'autre deux copies imprimées d'un mémoire donnant l'exposé de ses allégations et les documents invoqués à l'appui. Il suffira que lesdites copies soient remises par le gouvernement des Etats-Unis à la légation des Pays-Bas à Washington et par le Gouvernement des Pays-Bas à la légation des Etats-Unis à La Haye, pour transmission. Aussitôt que possible et dans les trente jours, chaque partie transmettra deux copies imprimées de son mémoire au Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage en vue de leur remise à l'arbitre.

Dans les six mois qui suivront l'expiration de la période ci-dessus fixée pour la remise des mémoires aux parties, chaque partie pourra, si elle le juge convenable, transmettre à l'autre deux copies imprimées d'un contre-mémoire et de tous documents invoqués à l'appui pour répondre au mémoire de l'autre partie. Les copies du contre-mémoire seront remises aux parties, et, dans les trente jours qui suivront, à l'arbitre, de la manière prévue par le paragraphe précédent relatif à la remise des mémoires.

A la requête de l'une des parties ou de toutes les deux, l'arbitre aura le pouvoir de prolonger les délais ci-dessus mentionnés, après avoir entendu les deux parties et pour des raisons valablement reconnues.

Art. III.

Après l'échange des contre-mémoires, la procédure sera close, à moins que l'arbitre ne s'adresse à l'une des parties ou à toutes les deux pour de nouvelles explications écrites.

Au cas où l'arbitre adresserait une requête de ce genre à l'une des parties, il agira par l'intermédiaire du Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage qui communiquera une copie de sa requête à l'autre partie. La partie à laquelle se sera adressé l'arbitre sera autorisée à répliquer dans les trois mois qui suivront la date de la réception et de la requête de l'arbitre, laquelle date sera aussitôt communiquée à l'autre partie et au Bureau international. Cette réplique sera communiquée à l'autre partie et, dans les trente jours qui suivront, à l'arbitre, de la manière prévue pour la remise des mémoires ; la partie adverse, si elle l'estime convenable, aura un nouveau délai de trois mois pour y faire une réplique qui sera communiquée de la même manière.

L'arbitre notifiera aux deux parties, par l'intermédiaire du Bureau international, la date à laquelle, compte tenu des dispositions précédentes, la procédure sera close, pour autant que cela affecte la présentation des mémoires et des preuves par chaque partie.

Art. IV.

Les parties seront libres d'utiliser, au cours de l'arbitrage, l'anglais, le hollandais, ou la langue de l'arbitre. Si chacune des parties utilise l'anglais, ou le hollandais, une traduction dans la langue de l'arbitre sera fournie à celui-ci s'il le désire.

L'arbitre sera libre d'user de sa propre langue ou de l'anglais ou du hollandais au cours de l'arbitrage. La sentence arbitrale et l'opinion qui l'accompagnera pourront être rédigées dans l'une seulement de ces langues.

Art. V.

L'arbitre tranchera toutes les questions de procédure qui pourraient s'élever au cours de l'arbitrage.

Art. VI.

Immédiatement après l'échange des ratifications de ce compromis, chacune des parties déposera entre les mains de l'arbitre la somme de 100 livres sterling à titre d'avance de frais.

Art. VII.

Dans les trois mois qui suivront la date à laquelle la procédure sera déclarée close pour la présentation des mémoires et des preuves, l'arbitre rendra sa sentence par écrit et en déposera trois copies signées au Bureau international de La Haye, une copie étant conservée par le Bureau et chacune des deux autres étant remise à chaque partie dès que faire se pourra.

La sentence sera accompagnée de l'exposé des motifs sur lesquels elle se fonde.

L'arbitre fixera dans sa sentence le montant des frais de la procédure. Chaque partie paiera ses propres dépenses, ainsi que la moitié desdits frais de procédure et des honoraires de l'arbitre.

Art. VIII.

Les parties s'engagent à accepter la sentence rendue par l'arbitre, dans les limites du compromis, comme définitive et sans appel.

Tous les litiges liés à l'interprétation et à l'exécution de la sentence seront soumis à l'arbitre pour règlement.

Art. IX.

Ce compromis sera ratifié conformément aux dispositions constitutionnelles des parties contractantes et aura plein effet dès l'échange des ratifications, qui interviendra à Washington aussitôt que possible. En foi de quoi les plénipotentiaires respectifs ont signé ce compromis et y ont apposé leurs sceaux.

Fait en double à Washington en anglais et en hollandais, le 23 janv. 1925.

(L. S.) CHARLES EVANS HUGHES,

(L. S.) DE GRAEFF.

I.

Les *ratifications du compromis* ci-dessus reproduit ont été échangées à Washington le 1^{er} avril 1925. Par lettres datées du 29 sept. 1925, le Ministre des Affaires étrangères de S. M. la Reine des Pays-Bas et le Ministre des Etats-Unis à La Haye demandèrent au soussigné, MAX HUBER, de Zurich (Suisse), membre de la Cour permanente d'arbitrage, s'il était disposé à accepter le mandat d'arbitre unique aux termes du compromis du 23 janv. 1925. Le soussigné informa le Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas et le Ministre des Etats-Unis à La Haye qu'il voulait bien accepter cette tâche.

Le 16 et le 23 oct. 1925, le Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage transmettait à l'arbitre les *mémoires* des Etats-Unis² et des Pays-Bas,³ avec documents à l'appui. Le 23 et le 24 avril 1926, les *contre-mémoires* des Pays-Bas⁴ et des Etats-Unis,⁵ avec documents à l'appui, étaient transmis à l'arbitre par l'intermédiaire du Bureau international.

Se prévalant des pouvoirs à lui donnés par l'art. III du compromis, l'arbitre transmet à chaque partie, par l'intermédiaire du Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage, une liste des points sur lesquels il était désireux d'obtenir des *explications écrites supplémentaires*. A cette requête il fut satisfait par les Pays-Bas le 24 déc. 1926 et par les Etats-Unis le 6 janv. 1927. L'arbitre reçut, par l'intermédiaire du Bureau international, les explications des Pays-Bas,⁶ avec documents à l'appui, le 24 mars 1927, et celles des Etats-Unis,⁷ le 22 avril 1927.

Le 19 mai 1927, l'arbitre recevait, par l'intermédiaire du Bureau international, un mémoire du Gouvernement américain daté du 2 mai 1927. Les Etats-Unis y exprimaient le désir d'élaborer une *réplique* comme cela était stipulé à l'art. III du compromis « à moins que l'arbitre préfère ne pas la recevoir, auquel cas il n'en serait pas produit, sauf si le Gouvernement des Pays-Bas en produisait une. » Le Gouvernement des Etats-Unis faisait en même temps une démarche pour la prolongation du délai de trois mois au delà de la période mentionnée à l'art. III pour la production d'une réplique, et il invoquait à l'appui de cette démarche le fait que les explications des Pays-Bas étaient considérablement plus volumineuses que le mémoire et qu'elles contenaient un grand nombre de documents hollandais non traduits et plus de 25 cartes.

Le Gouvernement des Pays-Bas avait déjà déclaré, le 9 mai 1927, qu'il renonçait au droit de présenter une réplique, tout en faisant néanmoins la réserve expresse qu'il maintenait le point de vue contesté par les explications américaines.

L'arbitre, par analogie avec la règle posée au dernier paragraphe de l'art. II, invita le Gouvernement des Pays-Bas, par une lettre en date du 13 mai 1927 et adressée au Bureau international, à établir son point de vue relativement à la démarche américaine.

Le Gouvernement des Pays-Bas ayant déclaré qu'il n'avait pas d'objection à l'extension du délai-limite conformément à la démarche américaine, l'arbitre, dans une

² Mémoire des Etats-Unis avec appendice, 219 p. et 12 cartes en feuilles.

³ Mémoire des Pays-Bas, avec appendices, 83 p., 4 cartes, dessins et reproductions photographiques hors texte, carte 2575 de l'Amirauté britannique, avec inscriptions, six copies de la correspondance diplomatique entre le Département d'Etat des Etats-Unis et la Légation des Pays-Bas à Washington.

⁴ Contre-mémoire des Pays-Bas, avec appendices, 95 p. et 1 carte.

⁵ Contre-mémoire des Etats-Unis, avec appendice, 121 p., 3 photographies et 3 cartes.

⁶ Explications des Pays-Bas, 146 p. et 20 annexes (25 cartes et dessins).

⁷ Explications des Etats-Unis, avec appendice, 68 pages.

lettre adressée au Bureau international le 23 mai 1927, informa les parties que la prolongation des trois mois au delà de la période prévue à l'art. III pour la présentation d'une réplique était accordée.

Le 21 oct. 1927, la réplique des Etats-Unis⁸ était transmise à l'arbitre par le Bureau international.

Aucune observation par l'une ou l'autre partie ne fut faite durant la procédure relativement au fait que l'un des documents prévus par le compromis du 23 janv. 1925 n'avait pas été produit dans les délais fixés par ledit compromis.

Le 3 mars 1928, l'arbitre informa les parties par l'intermédiaire du Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage que, conformément au dernier paragraphe de l'art. III, *la procédure était close*.

Aujourd'hui, 4 avril 1928, c'est-à-dire dans la période fixée par l'art. VII, les trois copies de la sentence sont déposées au Bureau international de la Cour permanente d'Arbitrage, à La Haye.

Conformément au second paragraphe de l'art. IV du compromis, l'arbitre a choisi *l'anglais*. Eu égard au fait que les noms géographiques sont orthographiés de façon différente dans les divers documents et sur les diverses cartes, l'arbitre donne les noms géographiques tels qu'ils sont reproduits sur la carte 2575 de l'Amirauté britannique, cette carte étant la plus moderne des cartes à grande échelle produites devant lui. Les autres noms et, si cela est nécessaire, leurs variantes, sont donnés entre crochets ou entre parenthèses.

En conformité avec l'art. VIII, par. 3, les frais de la procédure sont fixés 140 livres sterling.

II.

L'objet du différend est la souveraineté sur l'île de Palmas (ou Miangas). L'île en question est indiquée avec précision dans le préambule du compromis, sa latitude et sa longitude étant spécifiées. Le fait que, dans la correspondance diplomatique antérieure à la conclusion du compromis et dans les documents de la procédure d'arbitrage, les Etats-Unis se réfèrent à « l'île de Palmas » et les Pays-Bas à « l'île de Miangas », n'affecte pas par conséquent l'identité de l'objet en litige. Cette différence d'appellation ne concerne que la question de savoir si certaines assertions faites par le Gouvernement des Pays-Bas se rapportent réellement à l'île décrite dans le compromis ou à une autre île ou à un groupe d'îles qui pourraient être désignés sous le nom de Miangas ou sous un nom similaire.

Il résulte des preuves produites de chaque côté que Palmas (ou Miangas) est une île unique, isolée, qui ne fait pas partie d'un groupe de plusieurs îles. Elle est située à peu près à mi-chemin du cap Saint-Augustin (Mindanao, îles Philippines) et de la plus septentrionale des îles Nanusa (Nanoesa) (Indes néerlandaises).

⁸ Réplique des Etats-Unis, avec appendice, 126 pages et 8 cartes.

*

L'*origine du différend* doit être cherchée dans la visite faite à l'île de Palmas (ou Miangas) le 21 janv. 1906 par le général LEONARD WOOD, alors gouverneur de la province de Moro. Il est vrai que, suivant une information contenue dans le contre-mémoire des Etats-Unis, le même général WOOD avait déjà visité l'île « vers l'année 1903 », mais comme cette précédente visite ne paraît pas avoir eu de résultats et qu'il semble même douteux qu'elle ait eu lieu, c'est celle du 21 janv. 1906 qui doit être considérée comme la première prise de contact des autorités américaines avec l'île. Le rapport du général WOOD au Secrétaire américain à la Guerre, en date du 26 janv. 1906, et l'attestation délivrée le 21 janv. par le premier lieutenant GORDON JOHNSTON à l'indigène interrogé par le contrôleur des îles Sangi (Sanghi) et Talauer (Talaut) montrent clairement que la visite du 21 janv. se rapporte à l'île contestée.

Cette visite conduisit à la conclusion que l'île de Palmas (ou Miangas), incontestablement incluse dans « l'archipel connu sous le nom d'îles Philippines », archipel délimité par l'art. III du traité de paix entre les Etats-Unis et l'Espagne en date du 10 déc. 1898 (appelé également ci-après Traité de Paris) et cédé en vertu dudit article aux Etats-Unis, était considérée par les Pays-Bas comme faisant partie, au point de vue territorial, de leurs possessions des Indes néerlandaises. Suivit alors une correspondance diplomatique qui commença le 31 mars 1906 pour aboutir à la conclusion du compromis du 23 janv. 1925.

*

Avant de commencer à examiner les arguments des parties, nous pouvons dès maintenant tenir pour établis certains *faits qui, d'après les débats, ne sont pas contestés*.

1. Le traité de paix du 10 déc. 1898 et le compromis du 23 janv. 1925 sont les seuls instruments internationaux soumis à l'arbitre qui se réfèrent à l'île contestée d'une façon précise, c'est-à-dire par une localisation mathématique ou par une mention expresse et sans équivoque, ou qui l'incluent dans une zone délimitée par une ligne-frontière géographique, ou qui l'excluent de cette zone. La portée des traités internationaux qui se rapportent aux « Philippines » et des conventions passées avec les princes indigènes sera examinée en fonction des arguments invoqués par celle des parties qui fait fond sur un acte déterminé.

2. Avant 1906 aucun différend ne s'était élevé entre les Etats-Unis ou l'Espagne, d'une part, et les Pays-Bas, d'autre part, en ce qui concerne spécifiquement l'île de Palmas (ou Miangas), en raison de ce que ces puissances avançaient des prétentions contradictoires à la souveraineté sur ladite île.

3. Les deux parties réclament l'île en question en tant que territoire ayant été rattaché pendant une très longue période à des territoires relativement très proches qui sont incontestablement sous la souveraineté de l'une ou de l'autre d'entre elles.

4. Il résulte des termes du compromis (article I) que les parties adoptent l'opinion que, pour l'objet du présent arbitrage, l'île en question ne peut appartenir qu'à l'une ou l'autre d'entre elles. Les droits des Etats tiers n'entrent en ligne de compte que

dans la mesure où les droits des parties en conflit pourraient en dériver.

* * *

Le conflit ayant été soumis à l'arbitrage par un compromis, chaque partie doit établir les arguments sur lesquels elle base le droit de souveraineté qu'elle réclame sur l'objet en litige. Quant à l'*ordre dans lequel les arguments des parties seront examinés*, il semble raisonnable d'examiner en premier lieu le titre invoqué par les Etats-Unis, puisqu'il est né d'un traité qui est lui-même dérivé, selon l'argumentation américaine, d'un titre originel remontant à une période antérieure à la naissance de celui qu'invoquent les Pays-Bas ; seront examinés en second lieu les arguments invoqués par les Pays-Bas en faveur de leur titre de souveraineté ; enfin, le résultat de l'examen des titres allégués par les deux parties devra être apprécié à la lumière du mandat conféré à l'arbitre par l'article I, paragraphe 2, du compromis.

*

En l'absence d'un instrument international reconnu à la fois par les deux parties et déterminant explicitement la position juridique de l'île de Palmas (ou Miangas), *les arguments des parties* peuvent d'une manière générale être résumés comme suit :

Les Etats-Unis, en tant que successeur aux droits de l'Espagne sur les Philippines, basent leur titre en premier lieu sur la découverte. L'existence de la souveraineté ainsi acquise est, du point de vue américain, confirmée non seulement par les cartographes et les auteurs les plus dignes de confiance, mais aussi par traité, en particulier par le traité de Münster de 1648, auquel l'Espagne et les Pays-Bas sont eux-mêmes parties contractantes. Comme, suivant la même argumentation, rien ne s'est produit depuis lors qui soit de nature à faire disparaître en droit international le titre acquis dans ces conditions, ce titre était intact au moment où – par le traité du 10 décembre 1898 – l'Espagne a cédé les Philippines aux Etats-Unis. Dans ces conditions il n'est pas nécessaire, d'après la thèse américaine, d'établir des faits qui démontrent l'exercice effectif de la souveraineté précisément sur l'île de Palmas (ou Miangas). Le Gouvernement des Etats-Unis maintient enfin que Palmas (ou Miangas) fait géographiquement partie du groupe des Philippines et appartient, en vertu du principe de la contiguïté, à la Puissance ayant la souveraineté sur les Philippines.

Suivant le Gouvernement des Pays-Bas, d'autre part, le fait de la découverte par l'Espagne n'est pas prouvé, pas plus qu'aucune autre forme d'acquisition, et même si l'Espagne avait eu un titre à un moment donné, un tel titre aurait disparu. Le principe de la contiguïté est d'ailleurs contesté.

Le principal argument du Gouvernement des *Pays-Bas* tend à démontrer que les Pays-Bas, représentés à cette fin dans la première période de colonisation par la Compagnie des Indes orientales, ont possédé et exercé des droits de souveraineté à partir de 1677, ou probablement à partir d'une date antérieure même à 1648 jusqu'à l'heure actuelle. Cette souveraineté provenait de traités conclus avec les princes indigènes de l'île de Sangi (principale île des îles Talautse), établissant la suzeraineté des Pays-Bas sur les territoires de ces princes, y compris Palmas (ou Miangas). L'état des choses ainsi établi a

été confirmé, prétend-on, par des traités internationaux.

Les faits allégués à l'appui des arguments des Pays-Bas ne sont pas prouvés, estime-t-on du côté américain, et même s'ils l'étaient, ils ne créeraient pas un titre de souveraineté ou ne concerneraient pas l'île de Palmas (au Miangas).

* * *

Avant d'examiner les arguments des parties, deux points d'ordre général doivent être envisagés, l'un relatif au droit matériel à appliquer, c'est-à-dire aux règles sur la souveraineté territoriale applicables à la présente affaire, et l'autre relatif aux règles de procédure, c'est-à-dire aux conditions auxquelles les parties peuvent, d'après le compromis, établir leurs prétentions.

*

En premier lieu l'arbitre estime nécessaire de présenter quelques remarques d'ordre général sur *la souveraineté dans ses rapports avec le territoire*.

L'arbitre conservera, autant que possible, la terminologie employée dans le compromis. Le préambule se réfère à « la souveraineté sur l'île de Palmas (ou Miangas) » et aux termes de l'art. I, par. 2, la mission de l'arbitre est « de déterminer si l'île de Palmas (ou Miangas) fait partie dans sa totalité du territoire appartenant aux Etats-Unis ou du territoire appartenant aux Pays-Bas. » Il paraît en résulter que pour qu'une partie de la terre soit reconnue comme rentrant dans un Etat déterminé, la condition juridique nécessaire est que ce territoire se trouve soumis à la souveraineté de l'Etat. On appellera, dans la présente sentence, « souveraineté territoriale » la souveraineté envisagée dans ses rapports avec le territoire.

La souveraineté, dans les relations entre Etats, signifie l'indépendance. L'indépendance, relativement à une partie du globe, est le droit d'y exercer à l'exclusion de tout autre Etat, les fonctions étatiques. Le développement de l'organisation nationale des Etats durant les derniers siècles et, comme corollaire, le développement du droit international, ont établi le principe de la compétence exclusive de l'Etat en ce qui concerne son propre territoire, de manière à en faire le point de départ du règlement de la plupart des questions qui touchent aux rapports internationaux. Les cas spéciaux de l'Etat composé, de la souveraineté collective, etc., n'ont pas à être examinés ici et ne peuvent, pour l'affaire dont il s'agit, jeter aucun doute sur le principe qui vient d'être énoncé. Sous cette réserve on peut établir que la souveraineté territoriale appartient toujours à un seul Etat, ou dans des circonstances exceptionnelles à plusieurs Etats, à l'exclusion de tout autre. Le fait que les fonctions étatiques peuvent être exercées par un Etat quelconque dans une zone donnée est précisément le trait caractéristique de la situation juridique de ces parties du globe qui, comme la haute mer ou les territoires sans maître, ne peuvent pas – ou pas encore – former le territoire d'un Etat.

La souveraineté territoriale est, en général, une situation reconnue et délimitée dans l'espace, soit par les frontières dites naturelles telles qu'elles sont reconnues par le droit international, soit par des signes extérieurs de démarcation non contestés, soit même par des engagements juridiques intervenus entre voisins intéressés tels que des traités de frontières, soit par des actes de reconnaissance d'Etats établis à l'intérieur de limites

déterminées. Si un différend s'élève en ce qui concerne la souveraineté sur une partie de territoire, il est d'usage d'examiner lequel des Etats réclamant la souveraineté possède un titre – cession, conquête, occupation, etc. – supérieur à celui que l'autre Etat peut éventuellement lui opposer. Cependant, si la contestation est basée sur le fait que l'autre partie a effectivement exercé la souveraineté, ceci est insuffisant pour fonder le titre par lequel la souveraineté territoriale a été valablement acquise à un certain moment ; il faut aussi démontrer que la souveraineté territoriale a continué d'exister et existait au moment qui, pour le règlement du litige, doit être considéré comme décisif. Cette démonstration consiste dans l'exercice réel des activités étatiques, tel qu'il appartient à la seule souveraineté territoriale.

Dans le droit international actuel, les titres d'acquisition de la souveraineté territoriale ou bien sont basés sur un acte de prise de possession effective, tel que l'occupation ou la conquête, ou bien, comme la cession, présupposent que la Puissance cédante et la Puissance cessionnaire, ou au moins l'une d'entre elles, ont la faculté de disposer effectivement du territoire cédé. De la même manière l'accroissement naturel ne s'entend que comme concernant une partie de territoire où existe une souveraineté effective capable de s'étendre à un endroit qui rentre dans sa sphère d'activité. Il semble en conséquence naturel qu'un élément qui est essentiel pour l'établissement de la souveraineté ne doive pas faire défaut par la suite. Cela est si vrai que la pratique, aussi bien que la doctrine, reconnaissent – quoique sous des formules juridiques différentes et avec certaines divergences touchant les conditions requises – que l'exercice continu et pacifique de la souveraineté territoriale (pacifique par rapport aux autres Etats) vaut titre. L'insistance croissante avec laquelle le droit international, depuis le milieu de XVIII^e siècle, a demandé que l'occupation soit effective serait inconcevable si l'effectivité n'était exigée que pour l'acte d'acquisition et ne l'était pas également pour le maintien du droit. Si l'on a surtout insisté sur l'effectivité en ce qui concerne l'occupation, c'est parce que la question se pose rarement à l'égard des territoires où il y a déjà un ordre de choses établi. De même que, juste avant la naissance du droit international, les limites des territoires étaient nécessairement déterminées par le fait que le pouvoir d'un Etat s'exerçait à l'intérieur de ces limites, il en est également ainsi sous le règne du droit international, où le fait d'un exercice pacifique et continu de la souveraineté forme encore l'un des éléments les plus importants à considérer pour l'établissement des frontières entre les Etats.

Comme on l'a déjà dit, la souveraineté territoriale implique le droit exclusif d'exercer les activités étatiques. Ce droit a pour corollaire un devoir : l'obligation de protéger à l'intérieur du territoire, les droits des autres Etats, en particulier leur droit à l'intégrité et à l'inviolabilité en temps de paix et en temps de guerre, ainsi que les droits que chaque Etat peut réclamer pour ses nationaux en territoire étranger. L'Etat ne peut pas remplir ce devoir s'il ne manifeste pas sa souveraineté territoriale d'une manière adéquate aux circonstances. La souveraineté territoriale ne peut se limiter à son aspect négatif, c'est-à-dire au fait d'exclure les activités des autres Etats ; car c'est elle qui sert à répartir entre les nations l'espace sur lequel se déploient les activités humaines, afin de leur assurer en tous lieux le minimum de protection que le droit international doit garantir.

Bien que le droit interne, grâce à son système judiciaire perfectionné, soit en mesure de reconnaître des droits de propriété abstraits existant indépendamment de leur

exercice matériel, il n'en a pas moins limité l'effet de ces droits par les principes de la prescription et de la protection de la possession. On ne peut présumer que le droit international, dont la structure n'est pas basée sur une organisation super-étatique, réduise un droit tel que la souveraineté territoriale – auquel se rattachent presque tous les rapports internationaux – à la catégorie d'un droit abstrait, dépourvu de manifestations concrètes.

Le principe que l'exercice continu et pacifique des fonctions étatique à l'intérieur d'une région donnée est un élément constitutif de la souveraineté territoriale n'est pas seulement fondé sur les conditions de la formation des Etats indépendants et de leurs frontières (comme cela est démontré par l'expérience de l'histoire politique), aussi bien que sur la jurisprudence internationale et sur une doctrine largement acceptée ; ce principe a été également reconnu dans plus d'un Etat fédéral, où est établie une juridiction chargée d'appliquer, quand le besoin s'en fait sentir, les règles du droit international aux relations inter-étatiques des Etats membres. Ceci est d'autant plus significatif qu'on pourrait parfaitement concevoir que, dans un Etat fédéral possédant un système judiciaire complet pour les matières inter-étatiques – bien plus que dans le domaine des rapports internationaux proprement dit – on appliquât aux questions territoriales le principe que, faute d'une disposition légale expresse en sens contraire, un droit réel (*jus in re*), une fois qu'il serait légalement acquis, devrait prévaloir sur une possession *de facto*, même bien établie.

Il suffira de citer ici plusieurs décisions analogues de la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique qui, dans l'affaire Etat d'Indiana c. Etat de Kentucky (136 U.S. 479) en 1890, ou dans le précédent de l'affaire de Rhode Island c. Massachusetts (4 How. 591,639), s'appuie sur des citations de Vattel et de Wheaton, qui admettent tous les deux la prescription fondée sur une longue durée de temps comme un titre valable et incontestable.

Les manifestations de la souveraineté territoriale revêtent, il est vrai, des formes différentes suivant les conditions de temps et de lieu. Quoique continue en principe, la souveraineté ne peut pas être exercée en fait à tout moment sur tout point du territoire. L'intermittence et la discontinuité compatibles avec le maintien du droit diffèrent nécessairement suivant qu'il s'agit de régions habitées ou inhabitées, ou de régions entourées de territoires sur lesquels s'exerce incontestablement une souveraineté, ou enfin de régions accessibles, par exemple de la haute mer. Il est vrai que les Etats limitrophes peuvent fixer par traité les limites de leur propre souveraineté, même dans des régions où, comme l'intérieur de continents à peine explorés, cette souveraineté se manifeste à peine, et c'est ainsi que chacun d'eux peut empêcher l'autre de pénétrer sur son territoire. Dans cet ordre d'idées, on peut aussi mentionner la délimitation des zones d'influence.

S'il n'existe cependant aucune ligne conventionnelle d'une précision topographique suffisante ou s'il y a des lacunes dans les frontières autrement établies, ou si une ligne conventionnelle donne lieu à des doutes, ou si, comme c'est le cas par exemple pour une île située en haute mer, la question se pose de savoir si un titre est valable *erga omnes*, l'exercice réel, continu et pacifique des fonctions étatiques est, en cas de litige, le critérium correct et naturel de la souveraineté territoriale.

*

Les Etats-Unis, dans leur contre-mémoire et dans leur réplique, maintiennent le point de vue que des déclarations sans *preuves* à l'appui ne peuvent être prises en considération dans un arbitrage international, et qu'il ne suffit pas de se rapporter aux preuves, mais qu'il faut les produire devant le tribunal. Les Etats-Unis estiment en outre que, puisque le mémoire est le seul document que les parties doivent nécessairement produire aux termes du compromis, les preuves invoquées à l'appui dudit mémoire doivent être produites en même temps. Le Gouvernement des Pays-Bas, en particulier dans les explications fournies à la requête de l'arbitre, prétend qu'aucune règle formelle de preuve n'existe dans les arbitrages internationaux et qu'aucune règle de nature à limiter la liberté du tribunal de former ses conclusions n'a été établie par le compromis du 23 janv. 1925. Il soutient de plus que les déclarations faites par un Gouvernement relativement à ses propres actes sont des preuves par elles-mêmes et qu'elles n'ont pas besoin de corroboration supplémentaire.

Etant donné qu'une divergence de vues entre les parties sur la nécessité de l'admissibilité des preuves est une question de procédure, c'est à l'arbitre qu'il appartient de la trancher d'après l'art. V du compromis.

Les dispositions de l'art. II du compromis, aux termes duquel les documents invoqués à l'appui des arguments des parties doivent être annexés aux mémoires et contre-mémoires, se rapportent plutôt au moment et au lieu où chaque partie doit informer l'autre des parties des preuves qu'elle produit, mais elles n'établissent pas un lien nécessaire entre un argument quelconque et un document ou une autre preuve y correspondant. Si désirable qu'il puisse être que les moyens de preuve soient produits aussi complètement et aussi rapidement que possible, il serait contraire aux larges principes appliqués dans les arbitrages internationaux d'exclure *a limine* comme irrelevante, sauf en cas de règle conventionnelle conçue en termes explicites, toute allégation faite par une partie mais non appuyée de preuves et d'empêcher la production, dans une phase ultérieure de la procédure, de moyens de preuve relatifs à une telle allégation.

Les dispositions de la Convention de La Haye de 1907 pour le règlement pacifique des différends internationaux doivent être appliqués, d'après l'art. 51, le cas échéant, à titre de droit subsidiaire rentrant dans le domaine de cette convention, ou doivent au moins servir à interpréter les compromis d'arbitrage. En outre les art. 67, 68 et 69 de cette convention admettent la production de documents avec le consentement ou à la requête du tribunal, réserve faite de ce qui est stipulé à l'article 63 en ce qui concerne la communication des mémoires, contre-mémoires et répliques. Cette liberté d'accepter et de rassembler les preuves garantit au tribunal la possibilité de fonder ses décisions sur l'ensemble des faits qui, à son avis, sont notoires.

L'autorisation donnée à l'arbitre par l'art. III du compromis de s'adresser aux parties en vue d'explications écrites complémentaires serait extraordinairement limitée, si de telles explications ne pouvaient s'étendre à aucune allégation déjà faite et si elles ne pouvaient comprendre les preuves contenues dans les documents et les cartes. La limitation aux seules explications écrites exclut la procédure orale ; mais elle ne doit pas être interprétée de manière à exclure les preuves documentaires, de quelque nature qu'elles soient. C'est à l'arbitre de décider à la fois si des allégations doivent être prouvées ou si elles n'ont pas besoin de l'être, comme étant connues du tribunal ; c'est à lui de décider si les preuves sont suffisantes et enfin quelles questions non abordées par

les parties doivent être élucidées. Cette liberté est essentielle pour lui, car il doit avoir la possibilité d'être convaincu sur ces points, qui sont nécessaires pour la construction juridique à laquelle il s'astreint pour fonder son jugement. Il doit examiner la totalité des allégations et des preuves produites devant lui par les parties, soit *motu proprio* soit à sa requête, et il doit décider quelles allégations doivent être considérées comme suffisamment substantielles.

A défaut de stipulation expresse, un tribunal arbitral doit avoir une entière liberté pour apprécier la valeur des assertions produites par les parties. Pour la même raison, il est entièrement libre dans l'appréciation de la valeur des assertions produites au cours de la procédure par un gouvernement en ce qui concerne ses propres actes. De telles assertions ne sont pas, à proprement parler, des instruments juridiques comme le seraient des déclarations créatrices de droits ; ce ne sont que des déclarations relatives à des faits historiques. La valeur et le poids de chaque assertion ne peuvent être appréciés qu'à la lumière de toutes les preuves et de toutes les assertions produites de l'autre côté, et des faits qui sont notoires pour le tribunal.

Pour les raisons ci-dessus établies, il est impossible à l'arbitre d'interpréter le compromis du 23 janvier 1925 comme excluant l'application subsidiaire des articles précités de la convention de La Haye, ou de prendre en considération des allégations dépourvues de preuves concomitantes. Le tribunal ne s'est basé que sur des documents figurant au dossier, à l'exception du traité d'Utrecht – invoqué dans le contre-mémoire hollandais – mais dont le texte est de notoriété publique et accessible aux parties, et aucune allégation dénuée de preuve n'a servi de fondement à la sentence. La possibilité de faire une réplique aux explications fournies à la demande de l'arbitre sur les points contenus dans les mémoires et contre-mémoires, et l'extension des délais pour la production de cette réplique ont mis chacune des deux parties en mesure d'établir, à des conditions impartiales, son point de vue relativement à celles des preuves qui n'ont été produites qu'à une phase ultérieure de la procédure.

III.

Le titre invoqué par les Etats-Unis d'Amérique comme constituant le fondement immédiat de leur réclamation est celui de la *cession*, né du traité de Paris, laquelle cession transférait tous les droits de souveraineté que l'Espagne avait pu posséder dans la région indiquée à l'art. III dudit traité et en conséquence aussi ceux concernant l'île de Palmas (ou Miangas).

Il est évident que l'Espagne ne pouvait transférer plus de droits qu'elle n'en possédait elle-même. Ce principe de droit est expressément reconnu dans une lettre en date du 7 avril 1900, adressée par le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis au Ministre d'Espagne à Washington, et relative à une divergence de vues qui s'était élevée sur la question de savoir si deux îles réclamées par l'Espagne comme territoire espagnol et situées juste en dehors des limites fixées par le traité de Paris devaient être considérées comme comprises dans la cession, ou si elles devaient en être exclues. Cette lettre, reproduite dans les explications du Gouvernement des Etats-Unis, renferme le passage suivant : « Les mesures et limites définies dans le traité n'ont pas été comprises par chaque partie comme limitant ou comme étendant le droit de cession de l'Espagne. S'il

était constaté qu'une île quelconque située à l'intérieur des limites décrites appartient en fait au Japon, à la Chine, à la Grande-Bretagne ou à la Hollande, les Etats-Unis ne tireraient aucun titre valable de son inclusion manifeste dans la cession faite par l'Espagne. L'engagement sur lequel ont insisté les négociateurs des Etats-Unis était que tous les droits de l'Espagne sur l'archipel des Philippines passeraient aux Etats-Unis – c'est-à-dire ni plus ni moins que les possessions effectives de l'Espagne dans cette région, mais toutes ces possessions. Ce gouvernement estime donc que le seul critérium suffisant et équitable pour déterminer le droit à bénéficier d'une cession contestée dans cette région est simplement celui-ci : « était-ce à l'Espagne à céder ? Si un titre valable appartenait à l'Espagne, il devait être transmis ; si l'Espagne n'avait pas de titre valable, elle ne pouvait en céder aucun » ».

Alors qu'il existait une divergence de vues touchant l'extension de la cession à certaines îles espagnoles situées en dehors des limites du traité, il semblerait que la Puissance cessionnaire n'ait jamais envisagé que, en dépit des termes très larges de l'article III, la cession dût comprendre des territoires sur lesquels, l'Espagne n'avait pas de titre valable, quoiqu'ils tombassent dans les limites tracées par le traité. Il est évident que, quelle que puisse être la juste interprétation d'un traité, celui-ci ne peut être interprété comme disposant des droits d'États tiers indépendants.

Il convient cependant de faire une observation. L'article III du traité de Paris, qui est rédigé en termes différents de l'article précédent relatif à Porto-Rico, est libellé comme si l'archipel des Philippines, dans les limites fixées par l'article, était sous la souveraineté de l'Espagne au moment de la cession. Comme on l'a déjà établi, l'île de Palmas est située à l'intérieur des limites tracées par le traité. L'art. III peut par suite être considéré comme une affirmation de souveraineté de la part de l'Espagne à l'égard de l'île de Palmas (ou Miangas), et ce droit, réel ou prétendu, aurait été cédé aux Etats-Unis, bien que les négociations de 1898, pour autant qu'elles se rapportent, à la présente affaire, ne démontrent pas que la situation de Palmas ait été spécialement examinée.

Il est reconnu que les Etats-Unis ont communiqué, le 3 fév. 1899, le traité de Paris aux Pays-Bas, et qu'aucune réserve n'a été faite par cet Etat relativement à la délimitation des Philippines donnée à l'article III. La question de savoir si le silence d'un Etat tiers, au sujet d'un traité notifié à lui, peut exercer une influence quelconque sur les droits de cet Etat, est une question dont la solution dépend de la nature desdits droits. Bien qu'on puisse concevoir qu'une délimitation conventionnelle dûment notifiée à des Etats tiers et restée sans protestation de leur part puisse avoir quelque influence sur un titre imparfait qui n'est pas renforcé par l'exercice effectif de la souveraineté, il serait entièrement contraire aux principes précédemment dégagés touchant la souveraineté territoriale de supposer qu'une telle souveraineté puisse être affectée par le simple silence du souverain territorial à l'égard d'un traité notifié à lui et qui semble disposer d'une partie de son territoire.

Le point essentiel est, par conséquent, de savoir si l'île de Palmas (ou Miangas) faisait partie du territoire de l'Espagne ou du territoire des Pays-Bas au moment de la conclusion et de l'entrée en vigueur du traité de Paris. Les Etats-Unis déclarent que Palmas (ou Miangas) était un territoire espagnol et nient l'existence d'une souveraineté hollandaise ; les Pays-Bas maintiennent l'existence de leur souveraineté et nient celle de l'Espagne. C'est seulement dans le cas où l'examen des arguments des deux parties

mènerait à la conclusion que l'île de Palmas (ou Miangas) n'était au moment décisif ni territoire espagnol ni territoire hollandais, que la question se poserait de savoir si – et dans l'affirmative, comment – la conclusion du traité de Paris et sa notification aux Pays-Bas aurait pu affecter les droits que les Pays-Bas ou les Etats-Unis d'Amérique peuvent revendiquer sur l'île contestée.

*

Comme on l'a précédemment observé, les Etats-Unis fondent leur réclamation, comme successeurs de l'Espagne, en premier lieu sur la *découverte*. Dans cet ordre d'idées, une distinction doit être faite entre la découverte de l'île de Palmas (ou Miangas) comme telle, et sa découverte en tant que partie des Philippines qui – cela est hors de doute – ont été découvertes et même occupées et colonisées par les Espagnols. Ce dernier point, toutefois, sera envisagé en même temps que l'argument relatif à la contiguïté ; le problème de la découverte n'est examiné ici que par rapport à l'île qui fait l'objet du différend.

Les documents fournis à l'arbitre relativement à la découverte de l'île en question consistent, en premier lieu, dans une communication faite par le Gouvernement espagnol au Gouvernement des Etats-Unis au sujet des recherches d'archives sur les expéditions et découvertes effectuées dans les Moluques, les îles « Talaos », les îles Palaos et les Mariannes. Le Gouvernement des Etats-Unis déclare cependant dans sa réplique qu'il ne s'appuie pas particulièrement sur les documents mentionnés dans la note espagnole.

Il est probable que l'île aperçue lors de la découverte des îles Palaos et rapportée comme située à 5° 48' latitude nord, à l'est de Sarangani et du cap Saint-Augustin, était la même que l'île de Palmas (ou Miangas). L'île « Meanguis » que mentionnait le Gouvernement espagnol et qu'il présumait être identique aux îles Talaos – probablement les îles Talautse ou Talauer – semble en être en réalité une île située plus au sud, à laquelle, peut-être par erreur, a été attribué le nom d'une autre île, et qui peut être identifiée comme étant l'île Tangulandang (Tagulanda ou Tahoelandang), juste au sud de Siau (Siaœ), cette dernière île étant probablement la même que « Suar », mentionnée dans le rapport comme étant située tout près. Tangulandang est presque la plus méridionale des îles situées entre Célèbes et Mindanao, tandis que Palmas (ou Miangas) est la plus septentrionale. A Tangulandang existe un endroit appelé Minangan, l'unique nom, semble-t-il, que l'on puisse trouver sur les cartes de cette région et qui soit presque semblable à Miangas et aux différentes variantes de ce mot. Le nom de « Mananga » apparaît comme étant celui d'un endroit de « Tagulanda » dans des documents officiels de 1678, 1779, 1896 et 1905, mais il n'a jamais été appliqué à l'île elle-même ; il n'est donc pas probable qu'il existe une confusion entre Palmas (Miangas) et Minangan (Manangan), en dépit du fait que les deux îles appartenaient à Tabukan. Cependant, il peut y avoir un lien entre Minangan et l'île « Meanguis » relatée par les navigateurs espagnols.

La communication susmentionnée du Gouvernement espagnol ne donne aucun détail en ce qui concerne la date de l'expédition, les navigateurs ou les circonstances dans lesquelles ont été faites les observations ; elle n'est pas appuyée par des extraits des rapports originaux sur lesquels elle se fonde, ni accompagnée par la reproduction des cartes qu'elle mentionne.

Dans sa réplique, le Gouvernement des Etats-Unis donne des citations (traductions) d'une relation de voyage de GARCIA DE LOAISIA, indiquant le fait que l'explorateur espagnol aperçut l'île de Palmas (ou Miangas) en octobre 1526.

Le fait qu'une île marquée comme « I. (Ilha) de (ou das) Palmeiras » ou indiquée par des noms similaires (Polanas, Palmas), apparaît sur les cartes en tout cas dès 1595 (ou 1596) (date de la plus ancienne carte produite au dossier) et approximativement à l'emplacement de l'île de Palmas (ou Miangas), montre que cette île était connue et, par conséquent, déjà découverte au XVI^e siècle. Suivant le mémoire des Pays-Bas, on trouve déjà des indications identiques sur des cartes de 1554, 1558 et 1590. Le nom portugais (Ilha das Palmeiras) ne peut en lui-même trancher la question de savoir si la découverte a été faite au profit du Portugal ou de l'Espagne ; la carte de LINSCHOTEN, sur laquelle apparaît le nom « I. das Palmeiras », emploie de même des termes portugais pour la plupart des îles Philippines, qui, dès l'origine, ont été découvertes et occupées par l'Espagne.

Il ne semble pas que la découverte de l'île de Palmas (ou Miangas) ait été faite au profit d'une Puissance autre que l'Espagne ou le Portugal. En tout cas, pour l'objet de la présente affaire, on peut admettre que le titre originaire né de la découverte appartenait à l'Espagne ; car les rapports de l'Espagne et du Portugal dans la mer de Célèbes durant les trois premiers quarts du XVI^e siècle peuvent être négligés pour les raisons suivantes. En 1581, par exemple, c'est-à-dire à une date antérieure à l'apparition des Hollandais dans les régions en question, les couronnes d'Espagne et du Portugal étaient unies. Bien que la lutte pour la séparation des deux Etats eût déjà commencé en décembre 1640, l'Espagne n'avait pas encore reconnu la séparation au moment où elle concluait, en 1648, avec les Pays-Bas le traité de Münster – le plus ancien traité, comme on le verra plus loin, qui définit les rapports entre l'Espagne et les Pays-Bas dans les régions en question. Ce traité contient des dispositions spéciales en ce qui concerne les possessions portugaises, mais seulement à l'égard des lieux enlevés aux Pays-Bas par le Portugal en 1641 et après cette date. Il paraît nécessaire de tirer de ce fait la conclusion que, pour les rapports *inter se* des deux signataires du traité de Münster, les mêmes règles devaient s'appliquer à la fois aux possessions originaires espagnoles et aux possessions originaires portugaises. Cette conclusion est confirmée par l'énoncé de l'art. X du traité d'Utrecht du 26 juin 1714, qui maintient expressément l'article V du traité de Münster, mais seulement dans la mesure où il concerne l'Espagne et les Pays-Bas. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de rechercher laquelle des deux nations a acquis le titre originaire, ni quelles ont pu être les répercussions des conquêtes et cessions subséquentes sur un tel titre avant 1648.

Le fait que l'île a été originellement désignée, non comme d'habitude par un nom indigène, mais par un nom emprunté à une langue européenne et se rapportant à la végétation, sert peut-être à montrer qu'aucun débarquement n'avait été effectué ou que l'île était inhabitée au moment de sa découverte. En effet, les rapports concernant la découverte de l'île de Palmas déclarent seulement qu'une île a été « vue », laquelle île, suivant les données géographiques, est probablement identique à celle qui est contestée. Aucune mention n'est faite d'un débarquement ou d'un contact avec les indigènes. Et, en tout cas, on n'a pas démontré ni même allégué l'existence d'un signe quelconque de prise de possession ou d'administration par l'Espagne jusqu'à la date très récente relatée par les rapports du capitaine MALONE et de M. ALVAREZ (1919), rapports contenus dans le

mémoire des Etats-Unis.

Il est admis des deux cotés que le droit international a subi de profondes modifications entre la fin du Moyen-Age et la fin du XIX^e siècle en ce qui concerne les droits de découverte et d'acquisition des régions inhabitées ou habitées par des sauvages ou par des peuples à demi-civilisés. Les deux parties admettent également qu'un acte juridique doit être apprécié à la lumière du droit de l'époque, et non à celle du droit en vigueur au moment où s'élève ou doit être réglé un différend relatif à cet acte. Par suite, l'effet de la découverte par l'Espagne doit être déterminé par les règles du droit international en vigueur dans la première moitié du XVI^e siècle – ou (pour prendre la date la plus reculée) – dans le premier quart de ce siècle, c'est-à-dire au moment où les Portugais et les Espagnols faisaient leur apparition dans la mer de Célèbes.

Si l'on adopte le point de vue le plus favorable aux arguments américains – toutes réserves étant faites quant à l'exactitude d'un tel point de vue – c'est-à-dire si l'on considère comme de droit positif dans la période en question la règle que la découverte comme telle (c'est-à-dire le simple fait d'apercevoir la terre, sans aucun acte, même symbolique, de prise de possession) impliquait *ipso jure* la souveraineté territoriale et pas seulement un titre imparfait, un *jus ad rem* devant être éventuellement complété par une prise de possession réelle et durable dans un délai raisonnable, la question se pose de savoir si la souveraineté existait encore à la date décisive, c'est-à-dire au moment de la conclusion et de l'entrée en vigueur du traité de Paris.

En ce qui concerne la question de savoir lequel des différents systèmes juridiques en vigueur à des époques successives doit être appliqué dans un cas déterminé – question du droit dit intertemporel (*the so-called intertemporal law*) – il faut distinguer entre la création du droit en question et le maintien de ce droit. Le même principe qui soumet un acte créateur de droit au droit en vigueur au moment où naît le droit, exige que l'existence de ce droit, en d'autres termes sa manifestation continue, suive les conditions requises par l'évolution du droit. Au XIX^e siècle le droit international, étant donné que la majorité des parties du globe étaient sous la souveraineté d'Etats membres de la communauté des nations et que les territoires sans maître étaient devenus relativement rares, prit en considération une tendance déjà existante et particulièrement développée depuis le milieu du XVIII^e siècle, et établit le principe que l'occupation, pour constituer une prétention à la souveraineté territoriale, devait être effective, c'est-à-dire offrir certaines garanties aux autres Etats et à leurs nationaux. Il semble donc incompatible avec cette règle de droit positif d'admettre qu'il puisse y avoir des régions qui ne seraient ni des régions placées sous la souveraineté effective d'un Etat, ni des territoires sans maîtres, mais qui seraient cependant réservées à l'influence exclusive d'un seul Etat, et cela uniquement en vertu d'un titre d'acquisition qui n'est plus reconnu par le droit en vigueur, même si ce titre avait jamais conféré à l'Etat la souveraineté territoriale. Pour ces raisons, la simple découverte, non suivie d'acte subséquent, est insuffisante à l'époque actuelle pour prouver la souveraineté sur l'île de Palmas (ou Miangas) ; et pour autant qu'il n'y a pas de souveraineté, la question d'un abandon de souveraineté proprement dit par un Etat, afin que la souveraineté d'un autre puisse prendre sa place, ne se pose pas.

Si, d'autre part, l'on adopte le point de vue que la découverte ne crée pas un titre définitif de souveraineté, mais seulement un titre imparfait, un tel titre existe, il est vrai, indépendamment de toute manifestation extérieure. Cependant, d'après le point de vue

qui a prévalu au moins depuis le XIX^e siècle, un titre imparfait de découverte doit être complété dans un délai raisonnable par l'occupation effective de la région que l'on prétend avoir découverte. Ce principe doit être appliqué dans la présente affaire, pour les raisons précédemment données en ce qui concerne les règles déterminant l'application de systèmes juridiques successifs (droit dit intertemporel). Or aucun acte d'occupation ni, sauf pour une période récente, aucun exercice de souveraineté à Palmas, par l'Espagne n'a été allégué. Mais, même en admettant que le titre de l'Espagne existait encore comme titre imparfait en 1898 et qu'on doive le considérer comme compris dans la cession opérée en vertu de l'article III du traité de Paris, un tel titre imparfait ne pourrait prévaloir sur l'exercice continu et pacifique de l'autorité par un autre Etat ; car un tel exercice peut prévaloir même sur un titre définitif antérieur revendiqué par un autre Etat. Ce point sera envisagé quand on examinera l'argumentation des Pays-Bas et quand on aura pu comparer les allégations respectives des deux parties en ce qui touche l'exercice de leur souveraineté.

*

En second lieu, les Etats-Unis réclament la souveraineté sur l'île de Palmas sur la base de la reconnaissance par traité. Le traité de paix du 30 janvier 1648, appelé *traité de Münster* d'accord avec la pratique des parties – traité qui établissait un état de paix entre l'Espagne et les Etats Généraux des Provinces Unies des Pays-Bas – s'occupe, dans son article V, des relations territoriales des deux Puissances dans les Indes orientales et occidentales (l'art. VI ne concerne que ces dernières).

L'art. V, cité d'après le texte français publié dans le *Corps universel diplomatique du Droits des gens* par J. DU MONT, vol. VI, 1^{re} part. 1728, p. 430, est ainsi conçu :

« La navigation et trafique des Indes orientales et occidentales sera maintenue, selon & en conformité des Octroys sur ce donnés, ou à donner cy-après ; pour seureté de quoy servira le présent Traité et la ratification d'iceluy, qui de part et d'autre en sera procurée. Et seront compris sous le ledit Traité tous Potentats, Nations et Peuples, avec lesquels lesdits Seigneurs Estats, ou ceux de la Société des Indes orientales et occidentales en leur nom, entre les limites de leurs dits Octroys sont en Amitié et Alliance ; Et un chacun, scavoir les susdits Seigneurs Roy et Estats respectivement demeureront en possession et jouiront de telles Seigneuries, Villes, Chasteaux, Forteresses, Commerce et Pays ès Indes orientales et occidentales, comme aussi au Brésil et sur les costes d'Asie, Afrique et Amérique respectivement, que lesdits Seigneurs Roy et Estats respectivement tiennent et possèdent, en ce compris spécialement les Lieux et Places, que les Portugais depuis l'an mil six cent quarante et un, ont pris et occupé sur lesdits Seigneurs Estats ; compris aussi les Lieux et Places qu'iceux Seigneurs Estats cy-après sans infraction du présent Traité viendront à conquérir et posséder. Et les Directeurs de la Société des Indes tant Orientales que Occidentales des Provinces-Unies comme aussi les Ministres, Officiers hauts et bas, Soldats et Matelots, estans en service actuel de l'une ou de l'autre desdites Compagnies, ou aians esté en leur service, comme aussi ceux qui hors leur service respectivement tant en ce Pays qu'au District desdites deux Compagnies, continuent encor, ou pourront cy-après estre employés, seront et demeureront libres et sans estre molestez en tous les Pays sous l'obéissance dudit

Seigneur Roy en l'Europe, pourront voyager, trafiquer et fréquenter, comme tous autres Habitans des Pays desdits Seigneurs Estats. En outre a esté conditionné et stipulé, que les Espagnols retiendront leur Navigation en telle manière qu'ils la tiennent pour le présent ès Indes Orientales, sans se pouvoir estendre plus avant, comme aussi les Habitans de ce Pays-Bas s'abstiendront de la fréquentation des Places, que les Castellans ont ès Indes Orientales. »

Cet article ne prescrit pas de frontières et ne désigne pas de régions définies comme appartenant à une Puissance ou à l'autre. D'autre part il établit comme critérium le principe de la possession (« demeureront en possession et jouiront de telles seigneuries ... que lesdits Seigneurs Roy et Estats tiennent et possèdent »).

Si libérale que soit l'interprétation donnée, pour la période en question, aux notions de « tenir » et de « posséder », il n'est guère possible de comprendre dans ces termes le droit qui naît de la simple découverte, c'est-à-dire du fait d'avoir aperçu l'île. Si le traité avait entendu reconnaître un titre né de la découverte – celle-ci étant bien connue et faisant déjà l'objet de controverses dans la période en question – il l'eût probablement mentionné en termes exprès. Le point de vue que l'on dégage ici paraît confirmé par d'autres dispositions du même article. Il y est stipulé que « les lieux et places qu'iceux Seigneurs Estats ci-après sans infraction du présent traité viendront à conquérir et posséder » – seront placés sur le même pied que ceux qu'ils possédaient au moment où le traité a été conclu. Dans l'interprétation donnée par l'Espagne et le Portugal au droit de découverte et à la Bulle *Inter Caetera* d'ALEXANDRE VI (1493), il semble que les régions que le traité de Münster ne considère pas comme définitivement acquises par les deux Puissances dans les Indes orientales et occidentales, et qui pourraient dans certaines conditions être susceptibles d'acquisition subséquente par les Pays-Bas, ne peuvent manquer de comprendre des régions revendiquées comme découvertes, mais non possédées. Il faut en outre se rappeler que l'article V n'édicte pas simplement une solution du problème territorial sur la base de la possession, mais qu'il donne aussi une solution au problème de la navigation espagnole sur la base du *statu quo*. Alors que l'Espagne ne peut étendre les limites de sa navigation dans les Indes orientales, les nationaux des Pays-Bas sont seulement exclus des « places » que possèdent les Espagnols dans les Indes orientales. Sans navigation, il n'y a aucune possibilité d'occuper et de coloniser des régions qui sont seulement découvertes ; d'autre part l'exclusion du commerce et de la navigation hollandais des « places » espagnoles n'admet pas une interprétation extensive ; une « place », qui d'ailleurs dans le français de cette époque signifie souvent une place forte, est au moins un établissement effectif impliquant un rayon d'action réel ; l'article VI du même traité, par exemple, parle de « lieux et places garnies de Forts, Loges et Châteaux ». Pour ces raisons un titre basé sur la seule découverte ne peut s'appliquer à la situation regardée par l'art. V comme déjà établie.

Puisque le traité de Münster ne partage pas les territoires au moyen d'une répartition géographique et puisqu'il refuse indirectement de reconnaître un titre basé sur la découverte comme telle, la portée de ce traité dans la présente affaire doit être déterminée par la preuve de la possession à l'époque décisive.

Dans cet ordre d'idées, aucun élément précis de preuve basé sur des faits historiques, comme l'exercice ou même la simple affirmation de la souveraineté espagnole sur l'île de Palmas, n'a été apporté par les Etats-Unis. Il y a toutefois un point

à envisager en rapport avec le traité de Münster. Suivant un rapport reproduit dans les explications des Etats-Unis, et dressé le 7 fév. 1927 par l'Episcopat Provincial de l'Ordre Franciscain des Frères mineurs de la province de Saint-Grégoire le Grand des Philippines, les « îles Miangis » (« las Islas Miangis ») situées au nord-est de l' « île de Karakelang » (île qui est vraisemblablement la plus identique avec Nanusa, au nord-est de Karakelang, l'une des îles Talauer), après avoir appartenu d'abord aux Portugais, puis aux Hollandais, furent prises par les Espagnols en 1606. L'autorité espagnole, sous laquelle les Pères franciscains espagnols des Philippines exerçaient l'administration spirituelle dans lesdites îles, prit fin en 1666, lorsque le Capitaine général de la Royale Armada espagnole démantela toutes les places fortes des Moluques, faisant cependant devant le « Gouvernement hollandais de Malayo » une déclaration formelle relative au maintien de tous les droits de la Couronne espagnole sur les places, forts et fortifications d'où les Espagnols se retiraient. En ce qui concerne les faits historiques relatifs à cette même région, il existe de nouvelles affirmations dans un rapport du Résident hollandais à Menado, en date du 12 août 1857, concernant les îles Talauer (îles Talaud). D'après ce rapport, les Espagnols avaient été chassés en 1677 par les Hollandais de Tabukan vers les îles Talautse ou Sangi, et à cette époque – même « longtemps avant l'arrivée des Hollandais dans l'archipel des Moluques » – les îles Talauer (Karakelang) avaient été conquises par les rajahs de Tabukan.

Suivant l'argumentation hollandaise, examinée ci-après, Ile de Palmas (ou Miangas) appartenait à Tabukan, ainsi que les îles Namusa et Talauer (Talaud). Si cela était exact, on pourrait considérer comme assez probable que Miangas, en conséquence de son ancienne union avec l'Etat indigène de Tabukan, était en 1648 dans la possession au moins indirecte de l'Espagne. Cependant ce point n'a pas été établi par une preuve spécifique quelconque.

Mais la question de savoir si les Hollandais ont pris possession de Tabukan en 1677 en conformité ou en violation du traité de Münster, peut être négligée, même si – malgré l'insuffisance des preuves présentées à l'arbitre – il était admis que les îles Talautse (Sangi) avec leurs dépendances dans les îles Talauer et Nanusa, Palmas (ou Miangas) pouvant y être comprises, étaient « tenues et possédées » par l'Espagne en 1648. Car le 26 juin 1714, un nouveau traité de paix était conclu à Utrecht, lequel stipule dans son article X que le traité de Münster est maintenu dans la mesure où il n'est pas modifié et que l'article V précité reste en vigueur pour autant qu'il concerne l'Espagne et les Pays-Bas.

L'art. X, cité d'après le texte français publié dans les *Actes, Mémoires et autres pièces authentiques concernant la paix d'Utrecht*, 5^e volume, Utrecht 1715, est ainsi conçu :

« Le Traité de Münster du 30 janvier 1648 fait entre le feu Roi Philippe IV et les Seigneurs Etats-Généraux, servira de base au présent Traité, et aura lieu en tout, autant qu'il ne sera pas changé par les Articles suivants, et pour autant qu'il est applicable, et pour ce qui regarde les Articles 5 et 16 de ladite Paix de Münster, ils n'auront lieu qu'en ce qui concerne seulement lesdites deux hautes Puissances contractantes et leurs sujets. »

Des dispositions spéciales auraient sans aucun doute été insérées si – en laissant complètement de côté l'influence d'un état de guerre sur les droits découlant des traités – cette clause n'avait pas simplement signifié la confirmation du principe de la possession

effective – au moment de la conclusion du traité d’Utrecht – comme réglant le statut territorial des Puissances contractantes dans les Indes orientales et occidentales, et si l’on avait au contraire envisagé la restitution d’un territoire quelconque acquis depuis la guerre en violation du traité de Münster.

En outre il n’y a pas la moindre preuve que l’Espagne ait réclamé dans une occasion ultérieure, par exemple en liaison avec les réajustements territoriaux de la fin des guerres napoléoniennes, la restitution de territoires conquis sur elle ou abandonnés par elle en violation des traités de Münster ou d’Utrecht.

Comme il n’est pas prouvé que l’Espagne était en possession de l’île de Palmas (ou Miangas) au commencement de 1648 ou en juin 1714, il n’y a pas de preuve que l’Espagne ait acquis par le traité de Münster ou par le traité d’Utrecht un titre à la souveraineté sur l’île qui, en conformité desdits traités et aussi longtemps que ceux-ci sont restés valables, aurait pu être modifié par les seuls Pays-Bas d’accord avec l’Espagne.

C’est pourquoi il n’est pas nécessaire de rechercher si ultérieurement l’Espagne par quelque action expresse ou concluante, a abandonné le droit que lesdits traités ont pu lui conférer relativement à Palmas (ou Miangas). D’ailleurs, eût-elle acquis un titre qu’elle n’aurait jamais eu l’intention d’abandonner, qu’il resterait à voir si un exercice pacifique et continu de la souveraineté par quelque autre Etat à une période ultérieure n’aurait pas pu infirmer des droits même conventionnels.

Il semble en outre évident que les traités conclus par l’Espagne avec de tierces Puissances et qui reconnaissent sa souveraineté sur les « Philippines » ne pourraient lier les Pays-Bas et, comme ces traités ne mentionnent pas l’île en litige, ils ne peuvent même pas servir de preuve indirecte.

On est ainsi ramené à la question de savoir si, à défaut de traité entre les Etats intéressés réglant sans équivoque la situation de l’île, l’existence de la souveraineté territoriale est établie avec une force suffisante par d’autres faits.

*

Quoique le Gouvernement des Etats-Unis n’adopte pas l’attitude que la souveraineté de l’Espagne doit être reconnue parce qu’elle a été effectivement exercée, le contre-mémoire américain déclare néanmoins qu’il « y a au moins quelques preuves d’activités espagnoles dans l’île ». Dans ces conditions, il est nécessaire de rechercher *si et jusqu’à quel point la souveraineté territoriale de l’Espagne s’est manifestée* à l’égard de l’île de Palmas (Miangas) ou sur cette île. Il est bon ici de se reporter à un passage extrait d’un renseignement fourni par le Gouvernement espagnol au Gouvernement américain et communiqué par celui-ci à la Légation des Pays-Bas à Washington dans une note du 25 avril 1914. Le passage en question est reproduit dans le texte et dans l’annexe du mémoire américain et il s’exprime dans les termes suivants :

« Il apparaît donc que cette île de Palmas ou Miangas, étant comprise dans les limites marquées par la Bulle d’ALEXANDRE VI et dans l’accord intervenu entre l’Espagne et le Portugal au sujet de la possession des Moluques, a dû être aperçue par les Espagnols au cours des différents voyages de découverte qui ont été accomplis dans ces régions et qu’elle a appartenu à l’Espagne au moins de plein droit jusqu’à ce que l’archipel des Philippines fût cédé par le traité de Paris ; mais on n’a pu retrouver de

données précises quant aux actes de puissance publique que l'Espagne aurait pu exercer dans cette île.

« Telles sont les données et les indications que nous avons pu retrouver relativement à ladite île, dont ne se sont occupés eux-mêmes, sans doute en raison de sa faible importance, ni les explorateurs, ni par la suite les gouverneurs des Philippines, ni les historiens et les chroniqueurs, tels que HERRERA et NAVARETTE et les Pères COLIN et PASTELLE de la Compagnie de Jésus, qui se rapportent dans leurs travaux aux données ci-dessus mentionnées, sans fournir aucun détail sur ladite île ».

Il résulte en outre des explications fournies par le Gouvernement des Etats-Unis à la demande de l'arbitre qu'un examen minutieux des archives remises aux autorités américaines aux termes de l'art. VIII du traité de Paris, et se rapportant aux matières judiciaires, notariales et administratives, n'a rien révélé qui puisse confirmer les allégations faites par des indigènes de Palmas en 1919 au capitaine MALONE et à M. ALVAREZ au sujet de visites régulières de navires espagnols, même de canonnières, et de la perception d'impôts. Cela étant, on ne peut attribuer aucune valeur à de telles allégations relativement à l'exercice de la souveraineté espagnole à une époque récente – et cela indépendamment du fait que la preuve en question appartient à une époque postérieure à la naissance du litige.

En dehors des faits déjà rapportés et relatifs à la période de la découverte et de la mention d'une lettre envoyée de l'île de Palmas le 31 juillet 1604 par le pilote espagnol BARTOLOME PÉREZ et dont le contenu n'est pas connu, et en dehors enfin de certaines allégations touchant les relations commerciales entre Palmas et Mindanao, les documents soumis à l'arbitre ne contiennent aucune trace d'activités espagnoles quelconques sur l'île de Palmas en particulier.

Il n'existe pas non plus de document officiel indiquant que l'île de Palmas fasse partie d'un district administratif ou judiciaire de l'ancien Gouvernement, espagnol des Philippines. Dans une lettre émanant de l'Episcopat Provincial de l'Ordre Franciscain des Frères Mineurs mentionné plus haut, il est dit que les îles « de Mata et de Palmas doivent appartenir (*deben pertenecer*) au groupe des îles Sarangani et par conséquent au district de Davao, dans l'île de Mindanao ». Il est également dit dans cette lettre que « l'île de Palmas, comme elle était proche de Mindanao, a dû être administrée (*debio ser administrada*) spirituellement dans les dernières années de la domination espagnole par les Pères qui résidaient dans le district de Davao ». Il résulte des termes même de cette lettre, qui place les « îles Miangis » au nord-est de l'île Karekelang (« Karekelan »), que ces déclarations, qui supposent l'existence de Mata, ne sont pas directement fondées sur des renseignements pris sur les lieux, mais sont probablement plutôt des conjectures de leur auteur.

Dans la réplique produite par le Gouvernement des Etats-Unis se trouve un extrait d'une lettre du missionnaire hollandais STELLER, en date du 9 décembre 1895. De cette lettre il appert que le Résident de Menado, à l'époque où il arbora les couleurs hollandaises à Palmas (ou Miangas), avait eu l'intention d'offrir une médaille au chef indigène de l'île, « parce que ledit chef, récemment retenu pour affaires à Mindanao, n'aurait pas permis au commandant d'un navire de guerre espagnol de lui imposer le drapeau espagnol ». Ces faits, à supposer qu'ils soient exacts, ne sont pas la preuve d'une manifestation de souveraineté sur Palmas (ou Miangas) ; ils seraient plutôt la preuve du

contraire. Si les autorités navales espagnoles, auxquelles incombait l'inspection administrative des Philippines méridionales, avaient été convaincues que l'île de Palmas était un territoire espagnol, le refus du chef indigène d'accepter le pavillon espagnol eût naturellement entraîné soit une action directe sur l'île en vue d'affirmer la souveraineté espagnole, soit, dans l'hypothèse où les droits des Pays-Bas eussent été invoqués, des négociations telles que celles qui furent la conséquence de la visite du général WOOD en 1906.

Quant à l'information concernant la langue indigène ou la connaissance de l'espagnol, même si elle était suffisamment établie, elle est trop vague pour indiquer l'existence d'une union politique et administrative entre Palmas (ou Miangas) et Mindanao.

Dans un télégramme du général LEONARD WOOD au Bureau des affaires insulaires, reproduit dans les explications américaines, il est déclaré que « l'inspection administrative des îles situées au sud (c'est-à-dire au sud des Philippines), spécialement autour de leur côtes, appartenait d'une manière absolue aux autorités navales espagnoles ». Comme les documents relatifs aux matières militaires et navales n'avaient pas à être remis aux autorités américaines d'après le traité de Paris, les pièces qui se rapportent à ladite inspection administrative ne sont pas en la possession des Etats-Unis. Le fait que c'étaient non les agences provinciales ordinaires, mais les autorités navales, qui étaient chargées de l'inspection des îles du Sud, joint à un autre fait incidemment mentionné par le Major général E. S. OTIS dans un rapport du 31 août 1899, savoir l'existence d'un état de guerre ou tout au moins d'hostilité latente parmi le Moros contre la domination espagnole, conduit à la conclusion très probable – quoique non nécessaire – que l'absence complète de preuve relativement à l'exercice de la souveraineté espagnole sur l'île de Palmas n'est pas due au seul hasard, mais s'explique par l'absence d'intérêt de l'Espagne à l'établissement ou au maintien de son autorité sur une petite île située à une très grande distance de la côte d'une province éloignée et incomplètement soumise.

On a fait observer, non sans raison, que les Etats-Unis, n'ayant acquis qu'en 1898 la souveraineté par voie de cession, ont eu quelque difficulté à recueillir les preuves de l'acquisition originaires de l'île de Palmas et de l'exercice de la souveraineté sur cette île. L'arbitre n'a pas à tenir compte de cet état de choses ; il ne peut baser sa sentence que sur les faits allégués et prouvés par les parties, et il est obligé d'examiner tous les faits prouvés qui, à son avis, sont pertinents. D'ailleurs, il ne semble pas que le gouvernement espagnol ait refusé de fournir les documents requis.

*

Parmi les méthodes de preuve indirecte, non de l'exercice de la souveraineté, mais de son existence en droit, soumises par les Etats-Unis, figurent *les preuves tirées des cartes*. Cette matière a été développée d'une manière très complète dans le mémoire des Etats-Unis et elle a été également pleinement traitée dans le contre-mémoire des Pays-Bas, aussi bien que dans la réplique des Etats-Unis. Un examen comparé des renseignements fournis par les deux parties montre que ce n'est qu'avec une extrême circonspection que l'on peut tenir compte des cartes pour trancher une question de souveraineté, au moins dans le cas d'une île telle que Palmas (ou Miangas). Toute carte

qui n'indique pas de façon précise la répartition politique des territoires, et qui en particulier ne donne pas l'île de Palmas (ou Miangias) clairement marquée comme telle, doit être écartée, à moins qu'elle ne contribue – à supposer qu'elle soit exacte – à la localisation des termes géographiques. Du reste des indications de cette nature n'ont de valeur que s'il y a des raisons de penser que le cartographe ne s'est pas simplement référé aux cartes déjà existantes – ce qui semble très souvent être le cas – mais qu'il a basé sa décision sur des informations diligemment recueillies à cet effet. Ce sont donc avant tout des cartes officielles ou semi officielles qui peuvent remplir ces conditions, et elles seraient d'un intérêt tout particulier dans le cas où elles n'affirmeraient pas la souveraineté du pays dont le Gouvernement les a fait publier.

Lorsque l'arbitre est convaincu de l'existence de faits juridiques déterminants qui contredisent les affirmations de cartographes dont les sources d'information ne sont pas connues, il est libre de n'attacher aucune valeur aux cartes, si nombreuses et appréciées qu'elles puissent être.

La première condition que l'on exige des cartes pour qu'elles puissent servir de preuve sur des points de droit, est leur exactitude géographique. On doit noter ici que non seulement des cartes d'une date ancienne, mais aussi des cartes d'une date moderne, même officielles ou semi officielles, paraissent manquer d'exactitude. Ainsi, une comparaison des cartes soumises à l'arbitre montre qu'il existe un doute quant à l'existence ou à la dénomination de plusieurs îles qui seraient proches de Palmas (ou Miangas) et à peu près à la même latitude. Plusieurs cartes, même de date très récente, donnent les îles Saint-Joannes, l'île de Hunter et l'île de Mata, soit en les indiquant toutes, soit en n'en indiquant que quelques-unes, bien que leur existence paraisse très douteuse. Sur la base des preuves soumise à l'arbitre, on peut considérer en toute vérité comme certaine l'inexistence de l'île de Mata et l'identité de Saint Joannes et de l'île de Hunter avec Palmas, bien que ces îles apparaissent sur plusieurs cartes comme différentes et comme plutôt éloignées les unes des autres.

L'« *Atlas du siècle* » (pièce N° 8 du mémoire américain) et la carte publiée en 1902 par le *Bureau des Affaires insulaires des Etats-Unis* (pièce n° 11) donnent « I. Mata », « I. Palmas » et « I. Haycock ou Hunter ». La carte espagnole (capitaine MONTERO) reproduite par le Département américain de la Guerre (pièce n° 9) mentionne également ces trois îles, bien que « I. Haycock » et « I. Hunter » soient ici des îles différentes. Il faut dire la même chose de la carte d'expédition CHALLENGER de 1885. La seule carte à grande échelle soumise à l'arbitre qui, ainsi que cela résulte des inscriptions qu'elle contient, soit directement basée sur des recherches effectuées sur les lieux, est celle qui est attachée au mémoire des Pays-Bas (Carte marine de l'Amirauté britannique n° 2.575). D'ailleurs, cette carte me montre ni une île de Mata, ni une île de Hunter, ni une île d'un autre nom dans la région où celles-ci devraient être situées d'après les autres cartes, et l'île Haycock est indiquée à deux points de différence de la position adoptée dans les pièces n° 8 et 11. Quelle que soit l'exactitude de la Carte de l'Amirauté britannique pour les détails en question, ces points montrent que c'est seulement avec la plus grande circonspection qu'on peut faire usage des cartes en ce qui concerne l'existence de la souveraineté sur l'île de Palmas (ou Miangas). Les cartes qui, du point de vue des Etats-Unis, auraient un caractère officiel ou semi officiel et qui sont d'origine espagnole ou américaine, sont celle du capitaine MONTERO et celle du *Département insulaire*, auxquelles on s'est référé ci-dessus (pièces n° 8 et 11). La première ne donne

pour cette question aucune indication relativement aux frontières politiques, et la seconde ne fait que reproduire les lignes tracées par le traité du 10 décembre 1898. Elles n'ont par conséquent aucune valeur pour le point en cause, même abstraction faite de leurs inexactitudes évidentes, au moins en ce qui concerne île Hunter, qu'elles paraissent précisément situer dans la région considérée.

Quant aux cartes d'origine hollandaise, il en existe deux qui, du point de vue des Etats-Unis, possèdent un caractère officiel et qui pourraient exclure Palmas ou Miangas des possessions hollandaises. La première d'entre elles, publiée en 1857 par M. BOGAERTS, lithographe à l'Académie Royale militaire, et dédiée au gouverneur de cette institution, si elle possédait le caractère officiel à elle attribué par le mémoire américain et contesté par le contre-mémoire des Pays-Bas, pourrait servir à indiquer que l'île n'était pas considérée dans la période en question comme territoire hollandais, mais comme territoire espagnol. En tout cas une carte ne donne qu'une simple indication – et encore très indirecte – et, à moins qu'elle ne soit annexée à un instrument juridique, elle n'a pas la valeur d'un instrument de cette nature, impliquant la reconnaissance ou l'abandon de droits. L'importance de cette carte ne peut être appréciée qu'à la lumière des faits antérieurs ou postérieurs à 1857, qu'invoque le gouvernement des Pays-Bas afin de prouver l'exercice de la souveraineté sur l'île de Palmas (ou Miangas) ; ces faits ainsi que la preuve cartographique invoquée à l'appui ou produits en rapport avec la question de la localisation exacte de l'île ou des îles appelées « Meanguis » seront examinés en même temps que les arguments des Pays-Bas. Alors que la carte de BOGAERTS, comme elle se présente, ne fournit pas de preuve de la reconnaissance de la souveraineté espagnole, il faut en outre remarquer qu'elle est inexacte en ce qui touche le groupe d'îles marqué « Menangis » et indiqué sur cette carte comme étant quelque peu au nord de « Nanoesa » aussi bien qu'en ce qui touche d'autres points, comme par exemple la forme de Mindanao et la couleur de certains îlots.

Les conclusions que le mémoire des Etats-Unis tire de la seconde carte, c'est-à-dire de l'Atlas publié par le Ministère des Colonies (1897–1904) semblent être réfutées par le renseignement contenu dans le contre-mémoire des Pays-Bas. Ce contre-mémoire donne une copie d'une carte détaillée du même atlas, qui représente « P. Miangis (E. Palmas) » parmi les possessions hollandaises, non seulement par la couleur des contours, mais aussi parce qu'elle indique les îles Sarangani comme « Amerikaansch ». Par contre la carte générale, reproduite comme pièce n° 10 dans le mémoire américain, exclut la première île du territoire hollandais au moyen d'une ligne de démarcation entre les différentes possessions coloniales. Il semble n'y avoir aucun doute que la carte spéciale doive l'emporter sur la carte générale, et cela bien que celle-ci ait été publiée trois mois plus tard.

Quant à la carte spéciale contenue dans la première édition du même atlas (« Atlas der Nederlandsche Bezittingen in Oost-Indië », 1883–1885), où les « Melangies » sont reproduites comme étant un groupe d'îles situées au Nord de Nanusa et distinctes de « Palmas », on peut lui appliquer les mêmes observations que celles formulées pour la carte de BOGAERTS, qui est complètement semblable sur ce point. Les « explications » présentées par le Gouvernement des Pays-Bas font clairement comprendre que les auteurs de la carte ne se fondaient pas sur un renseignement nouveau et authentique pour la région en question, mais qu'ils reproduisaient des cartes plus anciennes.

*

Il reste à examiner en dernier lieu le *titre résultant de la contiguïté*. Bien que des Etats aient soutenu, dans certaines circonstances que les îles relativement proches de leurs côtes leur appartenaient en vertu de leur situation géographique, il est impossible de démontrer l'existence d'une règle de droit international positif portant que les îles situées en dehors des eaux territoriales appartiendraient à un Etat à raison du seul fait que son territoire forme pour elle la *terra firma* (le plus proche continent ou la plus proche île d'étendue considérable). Non seulement il semblerait qu'il n'existe pas de précédents suffisamment nombreux et d'une valeur suffisamment précise pour établir une telle règle de droit international, mais le principe invoqué est lui-même de nature si incertaine et si controversée que même les gouvernements d'un même Etat ont en diverses circonstances émis des opinions contradictoires quant à son bien-fondé. Le principe de la contiguïté, en ce qui concerne les îles, peut avoir sa valeur lorsqu'il s'agit de leur attribution à un Etat plutôt qu'à un autre, soit par un arrangement entre les parties, soit par une décision qui n'est pas nécessairement fondée sur le droit ; mais comme règle établissant *ipso jure* une présomption de souveraineté en faveur d'un Etat déterminé, ce principe viendrait contredire ce qui a été exposé en ce qui concerne la souveraineté territoriale et en ce qui concerne le rapport nécessaire entre le droit d'exclure les autres Etats d'une région donnée et le devoir d'y exercer les activités étatiques. Ce principe de la contiguïté n'est pas non plus admissible comme méthode juridique pour le règlement des questions de souveraineté territoriale ; car il manque totalement de précision et conduirait, dans son application, à des résultats arbitraires. Cela serait particulièrement vrai dans un cas tel que celui de l'île en cause, qui n'est pas relativement proche d'un continent isolé, mais qui fait partie d'un grand archipel dans lequel des délimitations strictes entre les différentes parties ne sont pas naturellement évidentes.

A la base de l'idée de la contiguïté il existe cependant un point qu'il convient également d'envisager en ce qui concerne l'île de Palmas (ou Miangas). Il a été exposé plus haut que, dans l'exercice de la souveraineté territoriale, il y a nécessairement des lacunes, une intermittence dans le temps et une discontinuité dans l'espace. On observera particulièrement ce phénomène dans le cas de territoires coloniaux, en partie inhabités ou encore incomplètement assujettis. Le fait qu'un Etat ne peut prouver l'exercice de sa souveraineté sur une telle partie de territoire ne saurait être interprété comme démontrant l'inexistence de cette souveraineté. Chaque cas particulier doit être apprécié à la lumière des circonstances de l'espèce.

On doit cependant observer que la jurisprudence arbitrale internationale relative aux conflits de souveraineté territoriale (par ex. la sentence arbitrale entre l'Italie et la Suisse au sujet de l'Alpe Craivarola, LAFONTAINE, *Pasicrisie internationale*, p. 201–209) paraît attribuer plus de valeur à des actes – même isolés – d'exercice de souveraineté qu'à la continuité du territoire, même si cette continuité coïncide avec l'existence de frontières naturelles.

Pour ce qui est des groupes d'îles, il est possible qu'un archipel puisse, dans certains cas, être regardé en droit comme une unité, et que le sort de la partie principale décide du reste. Ici cependant il y a lieu de distinguer entre l'acte de prise de possession initiale d'une part, qui peut difficilement s'étendre à toutes les parties du territoire, et l'exercice de la souveraineté d'autre part qui, étant une manifestation continue et

prolongée, doit se déployer à travers tout le territoire.

En ce qui concerne le territoire qui fait l'objet du présent litige, on doit se rappeler qu'il s'agit d'une île quelque peu isolée – partant, d'un territoire clairement délimité et individualisé. Il s'agit en outre d'une île habitée de façon permanente, occupée par une population suffisamment nombreuse pour que l'absence d'actes d'administration pendant de très longues périodes soit impossible. Les mémoires des deux parties affirment qu'il existe une communication par bateaux, et même par bâtiments indigènes, entre l'île de Palmas ou (Miangas) et les régions avoisinantes. L'impossibilité d'indiquer dans un tel cas des actes d'administration publique quelconques permet difficilement d'imaginer ce qu'aurait pu être l'exercice effectif de la souveraineté, même si on considère la souveraineté comme confinée à l'intérieur d'étroites limites, ainsi qu'on pourrait le supposer pour une petite île exclusivement peuplée d'indigènes.

IV.

L'argumentation des Pays-Bas tend à affirmer que la Compagnie des Indes orientales a établi la souveraineté hollandaise sur l'île de Palmas (ou Miangas) dès le XVII^e siècle, au moyen de conventions avec les princes de Tabukan (Taboekan) et de Taruna (Taroena), deux chefs indigènes de l'île de Sangi (Groot Sangihe), île principale des Talautse (îles Sangi), et que cette souveraineté s'est exercée au cours des deux siècles passés.

Dans les annexes au mémoire des Pays-Bas figurent les textes des conventions conclues par la Compagnie hollandaise des Indes orientales (et après 1795 par l'Etat hollandais) en 1677, 1697, 1720, 1758, 1828, 1885 et 1899 avec les princes, rajahs ou rois, ainsi qu'ils sont indifféremment désignés, de Tabukan, Taruna et Kandahar (Kandhar)-Taruna. Toutes ces principautés sont situées dans la partie nord de l'île de Sangi (Groot Sangihe ou Sanghir) et, au moins depuis 1885, outre des parties de cette île, elles comprennent certaines petites îles situées plus au nord, comme les îles Nanusa – qui sont toutes incontestablement hollandaises – et, suivant les Pays-Bas, aussi l'île de Palmas (Miangas). Ces contrats successifs se ressemblent beaucoup les uns les autres ; ceux qui sont plus récents sont plus développés et mieux adaptés aux idées modernes en matière économique, religieuse et autre, mais ils sont tous basés sur la conception que le prince reçoit sa principauté à titre de fief de la Compagnie ou de l'Etat hollandais, qui est suzerain. Leur nature éminemment politique est confirmée par les accords supplémentaires de 1771, 1779 et 1782, concernant les obligations des vassaux en cas de guerre. La dépendance de l'Etat vassal est assurée par l'attribution d'importants pouvoirs aux plus proches représentants du Gouvernement colonial et, en dernier ressort, à ce gouvernement lui-même. Le plus récent de ces contrats antérieurs à la cession des Philippines aux Etats-Unis, celui de 1885, contient, outre l'attribution de pouvoirs d'administration intérieure, les dispositions suivantes en ce qui touche les intérêts internationaux : exclusion du prince de toute relation directe avec les Puissances étrangères et même avec les nationaux de celles-ci dans d'importantes matières d'ordre économique ; reconnaissance du cours légal de la monnaie des Indes néerlandaises ; attribution exclusive de la juridiction sur les étrangers au gouvernement des Indes néerlandaises ; obligation pour le vassal de supprimer l'esclavage, la traite des blanches

et la piraterie, ainsi que de secourir les naufragés.

Même le contrat le plus ancien, celui de 1677, renferme des clauses obligeant le vassal de la Compagnie des Indes orientales à refuser d'admettre sur son territoire les nationaux des autres Etats, en particulier de l'Espagne, et à ne tolérer aucune autre religion que le protestantisme, réformé suivant la doctrine du Synode de Dordrecht. On trouve des dispositions analogues dans les autres contrats des XVII^e et XVIII^e siècles. Si l'Espagne et les Pays-Bas avaient à la fois réellement exercé leur souveraineté sur Palmas (ou Miangas), il semblerait que, durant une aussi longue période, des collisions entre les deux Puissances se fussent presque inévitablement produites.

L'authenticité de ces contrats ne peut être mise en doute. Le fait que des copies conformes, certifiées par les autorités officielles évidemment compétentes du gouvernement des Pays-Bas, ont été fournies à l'arbitre par les voies fixées dans le compromis, rend superflu le dépôt des facsimilés des textes, signatures ou sceaux. Cette observation s'applique également à d'autres documents ou extraits de documents pris aux archives de la Compagnie des Indes orientales ou du gouvernement des Pays-Bas. Il n'y a aucune raison de supposer que des erreurs typographiques dans la reproduction des textes aient pu avoir quelque influence pratique sur la valeur des moyens de preuve en question.

*

Le fait que ces contrats ont été renouvelés de temps à autre et qu'ils paraissent indiquer une extension de l'influence du suzerain, semble démontrer que le régime de la suzeraineté a été effectif. D'ailleurs la souveraineté des Pays-Bas sur les îles Sangi et Talauer n'est pas contestée. Il y a là une manifestation de souveraineté territoriale qui est normale pour une telle région. Les questions à résoudre dans la présente affaire sont les suivantes :

L'île de Palmas (ou Miangas) faisait-elle partie en 1898 d'un territoire placé sous la souveraineté des Pays-Bas ?

Cette souveraineté existait-elle effectivement en 1898 en ce qui concerne Palmas (ou Miangas) et les faits invoqués à ce sujet sont-ils prouvés ?

Si la revendication de la souveraineté est basée sur l'exercice continu et pacifique de l'autorité étatique, le fait d'un tel exercice doit être précisément démontré pour le territoire litigieux. Il n'est pas nécessaire qu'une administration spéciale soit établie dans ce territoire ; mais il ne peut suffire que le territoire soit rattaché à un autre par un rapport juridique qui n'est pas reconnu en droit international comme valablement opposable à un Etat qui conteste ce droit de souveraineté ; ce qui est essentiel en tel cas, c'est l'exercice continu et pacifique du pouvoir effectif dans la région contestée.

Suivant la description des frontières du territoire de Taruna annexée au contrat de 1885, la liste des dépendances de Taruna dans les îles Talauer mentionne d'abord les différentes îles de Nanusa et se termine par les mots « ten slotte nog het eiland Melangis (Palmas) », « et enfin l'île Melangis (Palmas) ».

La description similaire de frontières qui est jointe au contrat de 1899 établit que les îles de Nanusa y (compris l'île « Miangas ») appartiennent au territoire Kandahar-Taruna. Si ces deux mentions se rapportent à l'île de Palmas ou (Miangas), on doit reconnaître que cette île appartient au moins nominalement à l'Etat vassal en question ; il

n'est aucunement nécessaire de prouver l'existence d'un contrat spécial avec un chef de Palmas (ou Miangas).

Si fortement que puissent différer les opinions des parties quant à l'existence de la preuve de l'exercice de la souveraineté hollandaise sur l'île de Palmas (ou Miangas), les rapports fournis, des deux côtés, de la visite du général WOOD en janvier 1906 montrent qu'à cette époque il y avait pour le moins des traces de relations continues entre l'île litigieuse et les possessions hollandaises avoisinantes et même des traces de souveraineté hollandaise. Le général WOOD marqua sa surprise à la vue du drapeau hollandais qui flottait sur le rivage et sur le bateau venu à la rencontre du navire américain. Suivant une information recueillie par lui, il y avait quinze ans et même davantage que ce drapeau était là. Puisque le contrat de 1885 avec Taruna et celui de 1899 avec Kandahar-Taruna comprennent Palmas (ou Miangas) dans les territoires d'un Etat indigène placé sous la suzeraineté des Pays-Bas et puisqu'il a été établi qu'en 1906 existait dans ladite île un état de choses démontrant au moins certaines traces de la souveraineté des Pays-Bas, il est nécessaire d'examiner maintenant quelle est la nature des faits invoqués comme prouvant une telle souveraineté, et de voir à quelles périodes se rapportent ces faits. Cet examen montrera si les Pays-Bas ont ou non exercé la souveraineté d'une manière effective, continue et pacifique à une époque où un tel exercice eût exclu l'acquisition de la souveraineté, ou un titre à cette acquisition, par les Etats-Unis d'Amérique.

* * *

Avant de commencer à examiner les faits invoqués par les Pays-Bas à l'appui de leurs arguments, il convient d'éclaircir deux points préliminaires, à l'égard desquels les parties ont également fait valoir différents points de vue. Ces points se rapportent à des questions soulevées par les Etats-Unis : premièrement la capacité de la Compagnie des Indes orientales à agir valablement, d'après le droit international, au nom des Pays-Bas, en particulier par la conclusion de contrats dits politiques avec les chefs indigènes ; deuxièmement, l'identité ou la non identité de l'île en cause avec l'île à laquelle paraissent se rapporter les allégations des Pays-Bas relatives à l'exercice de la souveraineté.

*

Les actes accomplis par la *Compagnie des Indes orientales* (« Generale Geotroyeerde Neederlandsch Oost-Indische Compagnie »), en vue d'occuper ou de coloniser les régions en litige dans la présente affaire, doivent être entièrement assimilés en droit international aux actes de l'Etat néerlandais lui-même. Depuis la fin du XVI^e siècle jusqu'au XIX^e siècle, des Compagnies formées par des particuliers et engagées dans des entreprises économiques (Compagnies à chartes) ont été investies, par les Etats auxquels elles ressortissaient, d'attributions de puissance publique pour l'acquisition et l'administration de colonies. La Compagnie hollandaise des Indes orientales est l'une du plus connues. L'art. V du traité de Münster et par conséquent le traité d'Utrecht montrent clairement que les Compagnies des Indes orientales et occidentales avaient qualité pour

créer des situations reconnues par le droit international ; car la paix entre l'Espagne et les Pays-Bas s'étend à « tous Potentats, nations et peuples » avec qui lesdites Compagnies, agissant au nom de l'Etat hollandais, « entre les limites de leurs dits Octroys sont en Amitié et Alliance ». Aux termes de l'art. XXXV de la Charte de 1602, la conclusion de conventions, même de nature politique, était dans les pouvoirs de la Compagnie. C'est une question d'espèce, à trancher dans chaque cas, que de savoir si un contrat conclu par la Compagnie rentre dans la catégorie des pures transactions économiques ou s'il est de nature politique, publique et administrative.

Les contrats intervenus entre un Etat ou une Compagnie telle que la Compagnie néerlandaise des Indes orientales et des princes indigènes ou chefs de tribus non reconnus comme membres de la communauté des nations, ne sont pas, au sens du droit international, des traités ou conventions susceptibles de créer des droits et des obligations de l'ordre de ceux qui, en droit international, naissent des traités. Mais d'autre part, des contrats de cette nature ne sont pas entièrement dépourvus d'effets indirects sur des situations régies par le droit international ; s'ils ne constituent pas des titres au sens du droit international, ils sont néanmoins des faits dont le droit international doit tenir compte dans certains cas. Depuis l'époque des découvertes jusqu'à une date récente, le territoire colonial a été très souvent acquis, en particulier dans les Indes orientales, au moyen de contrats passés avec les autorités indigènes, lesquels contrats laissent l'organisation existante plus ou moins intacte en ce qui concerne la population indigène, tandis qu'ils accordent à la Puissance colonisatrice, outre des avantages économiques tels que des monopoles de navigation et des privilèges commerciaux, la direction exclusive des relations avec les autres Puissances et le droit d'exercer la puissance publique à l'égard de leurs propres nationaux et des étrangers. Les rapports juridiques créés par des contrats de cette nature affectent généralement la forme de la vassalité ou du protectorat dit colonial.

Au fond, il n'y a pas là d'accord entre égaux ; c'est plutôt une forme d'organisation intérieure d'un territoire colonial, sur la base de l'autonomie des indigènes. Afin de régulariser la situation à l'égard des autres Etats, cette organisation doit être complétée par l'établissement des autorités nécessaires pour assurer l'accomplissement des obligations imposées par le droit international à tous les Etats relativement à leur propre territoire. Et c'est la suzeraineté exercée sur l'Etat indigène qui devient la base de la souveraineté territoriale à l'égard des autres membres de la communauté des nations. C'est la totalité des fonctions ainsi dévolues soit aux autorités indigènes, soit à celles de la Puissance coloniale, qui tranche la question de savoir si à une période quelconque les conditions exigées pour l'existence de la souveraineté sont remplies. C'est une question à résoudre dans chaque cas que celle de savoir si un tel régime doit être considéré comme effectif ou s'il est essentiellement fictif, soit pour l'intégralité, soit pour une partie du territoire. Reste toujours réservée la question de savoir si l'établissement d'un tel système n'est pas empêché par les droits préexistants d'autres Etats.

Le point de vue adopté ici par l'arbitre est conforme – au moins en principe – à l'attitude adoptée par les Etats-Unis dans la note, déjà citée plus haut, adressée par le Secrétaire d'Etat au Ministre d'Espagne, note en date du 7 janv. 1900 et relative à deux petites îles situées juste en dehors de la ligne fixée par le traité de Paris, mais réclamées par les Etats-Unis sur la base dudit traité. La note déclare que les deux îles « n'ont pas été

directement administrées jusqu'ici par l'Espagne, mais ont été réclamées avec succès par elle comme faisant partie des possessions de son sujet, le Sultan de Sulu. Comme telles elles ont été administrées par les agences de Sulu, sous le contrôle très vague des autorités espagnoles, lesquelles ont été retirées en conséquence de la récente guerre. »

Ce système de contrats entre les Puissances coloniales et les princes et chefs indigènes est même expressément approuvé par l'art. V du traité de Münster cité plus haut ; car, parmi les « Potentats, Nations et Peuples » avec qui l'Etat hollandais ou les Compagnies hollandaises ont pu conclure des traités d'alliance et d'amitié dans les Indes orientales et occidentales, figurent nécessairement les princes et chefs indigènes.

En conséquence l'arbitre ne peut s'abstenir de prendre en considération dans la présente affaire les contrats invoqués par les Pays-Bas.

*

Quant à *l'identité de l'île* en litige avec les îles « Melangis (Palmas) » et « Miangas » des contrats de 1885 et de 1899, on doit la considérer comme établie par la carte à grande échelle qui fut envoyée au Gouverneur général des Indes néerlandaises par le Résident de Menado en janvier 1886 et qui indique par des couleurs différentes les districts administratifs des îles Sangi et Talauer dans une conformité presque complète avec la description du territoire de Taruna donnée dans l'annexe au contrat de 1885, sauf que le nom de Nanusa, appliqué par le contrat au groupe des sept îles de ce nom, y est attribué à une île isolée de ce groupe, habituellement appelée Merampi (Mehampi). Cette carte à grande échelle, évidemment préparée pour des buts d'ordre administratif, dont une reproduction a été déposée avec les explications du Gouvernement des Pays-Bas, montre une île isolée, « Palmas de Melangis » qui, bien que n'étant pas absolument exacte comme dimension et comme forme et bien qu'étant d'environ 40' trop au sud et 20' trop à l'est, ne peut correspondre qu'à Palmas (ou Miangas), puisque les cartes détaillées modernes les plus dignes de confiance, en particulier la Carte marine de l'Amirauté britannique, n'indiquent pas d'autre île que Palmas (ou Miangas) entre les îles Talauer ou Nanusa et Mindanao.

Cette localisation relativement exacte de l'île est appuyée par des cartes plus anciennes. La carte éditée à Amsterdam par COVENS et MORTIER à une date qui n'est pas exactement connue, mais qui se place certainement au cours du XVIII^e siècle, montre à peu près à l'endroit où se trouve Palmas (ou Miangas) une île isolée avec la mention « 't regte P^o Manangus » (la véritable île Manangus), en la distinguant de la « engelsche Eilanden Manangus » et du groupe de Nanusa. Cette carte prouve qu'avant cette époque régnait une certaine incertitude quant à l'existence véritable d'une ou de plusieurs îles Manangus, incertitude dont l'origine était évidemment due à la mention de l'existence des « îles Meangis » faite par l'Anglais DAMPIER, dans son ouvrage publié en 1698.

En conformité avec cette indication de COVENS et MORTIER, la carte contenue dans l'ouvrage publié en 1855 par le navigateur CUARTERON montre une île isolée, non pas exactement à l'endroit de l'île litigieuse, mais distincte des « Nanuse » et située à mi-chemin environ entre le cap Saint-Augustin et ces dernières. La carte de CUARTERON indique distinctement « Mianguis » comme étant une possession hollandaise – par une couleur expressément indiquée comme se rapportant aux frontières politiques ; elle est

accompagnée de renseignements d'ordre géographique et statistique et elle est due à un auteur qui a fait des voyages lointains dans ces parages (1841–1849), et auquel il n'y a aucune raison de refuser confiance. Entre autres points les renseignements donnent pour « Mianguis » la situation géographique relativement exacte : latitude nord 5° 33' 30" (compromis : 5° 35') ; longitude est de Rome 114° 42' 00" = 127° 12' 53" est de Greenwich (compromis : 126° 36') ; et ils donnent aussi des indications statistiques détaillées, quoique évidemment seulement approximatives, sur la composition de la population. Il ressort en outre de l'ouvrage de Cuarteron que « Mianguis » se sépare des Nanusa, quoique Cuarteron observe que les îles « Nanuse » sont peu connues des géographes sous le nom de « Mianguis ».

On trouve une preuve du fait que les autorités hollandaises étaient parfaitement instruites de l'identité de « Miangas » avec l'île indiquée sur de nombreuses cartes comme « Palmas », dans les rapports des commandants du vapeur du gouvernement hollandais *Raaf* (nov. 1896) et du navire de guerre *Edi* (juin 1898). Ces officiers mentionnent expressément le double nom et donnent la situation nautique presque exacte de l'île qu'ils avaient alors visitée.

Il faut toutefois présenter une observation. L'île indiquée sur les cartes et mentionnée dans les contrats porte différents noms : Melangis, Miangas, Miangus, Mianguis. Dans les divers documents auxquels se réfèrent le mémoire et le contre-mémoire des Pays-Bas apparaissent plus d'une douzaine d'autres variantes de ce nom, quoique dans l'opinion des Pays-Bas ils concernent tous la même île. Ces différences, quelquefois considérables à première vue, s'expliquent suffisamment par les déclarations d'experts linguistiques, produites par le gouvernement des Pays-Bas. Le caractère particulier de la langue indigène d'où est tiré le nom de l'île et la difficulté de transposer les sons de cette langue dans un alphabet occidental ne permettent pas seulement de comprendre l'existence d'appellations différentes, mais paraissent expliquer pourquoi ces variantes ont précisément apparues. On enregistre même des différences d'appellation dans des documents aussi anciens qu'une lettre, en date du 11 mai 1701, du Gouverneur des Moluques et qu'un rapport en date du 12 septembre 1726. D'ailleurs la différence d'appellation ne justifierait pas la conclusion que des noms plus ou moins différents se rapportent à des îles différentes ; car dans toute la région en question on n'a cité aucune autre île à laquelle ces noms – ou au moins la plupart d'entre eux – s'appliqueraient mieux ; car aussi bien les documents du XVIII^e siècle que ceux de XIX^e relatifs aux dépendances de Tabukan distinguent clairement l'île de Tanguandang, avec le lieu dit Minangan dont on a déjà parlé, de l'île Miangas.

Aucune preuve n'a été produite pour appuyer l'hypothèse que l'île qui apparaît sur quelques cartes anciennes comme « 't regte Menangus » serait identique à Ariaga (Marare) qui, suivant une déclaration de MELVILL VAN CARNBEE, citée dans le mémoire des Etats-Unis, est inhabitée.

La réplique des Etats-Unis attache une grande importance au fait que les îles Nanusa ou quelques îles de ce groupe sont désignées par plusieurs cartographes et navigateurs distingués du XIX^e siècle sous le nom d' « îles Meangis » ou sous un nom analogue, et que parmi ces cartographes et ces marins se trouvent quelques Hollandais, en particulier le BARON MELVILL VAN CARNBEE. Cet exposé, qui sans aucun doute est exact, ne peut cependant prouver que l'île Miangas mentionnée comme une dépendance de Tabukan ou de Taruna ou de Kandahar-Taruna doive être identifiée avec les « I.

Meangis » et par suite avec les îles Nanusa. Il est clair que les cartographes auxquels on se réfère appliquent le nom d' « îles Meangis » ou quelque nom analogue à un groupe d'îles. Or l'île dont on discute l'identité ne peut être qu'une île unique, éloignée, isolée. L'attribution du nom de Meangis aux Nanusa semble être une erreur, parce que les documents officiels soumis à l'arbitre et appartenant à la même période que les cartes mentionnant les « I. Meangis » font une distinction très nette entre les principales îles composant les Nanusa et l'île Miangas ou Meangas ou Melangis, quoique celle-ci soit considérée comme « onderhoorig » des îles Nanusa. L'identification des Nanusa avec les îles « Meangis » peut s'expliquer par le désir de situer quelque part les îles Meangis célèbres depuis le voyage de DAMPIER. Etant donné que presque toutes les cartes produites par les parties, y compris les deux cartes de MELVILL VAN CARNBEE, font preuve d'une extraordinaire inexactitude jusqu'à une époque très récente en ce qui concerne les noms et la localisation des îles précisément situées dans cette partie de la mer de Célèbes, une attribution erronée du nom de « Miangas », même par des cartographes hollandais, est facilement possible.

Il n'est pas exclu que les trois « Iles Menangis anglaises », qui sont situées sur quelques cartes à l'est de la « vraie Menangis » et dont on a produit une carte détaillée avec indication des profondeurs de la mer environnante, aient pu exister en fait, mais elles ont disparu à la suite des tremblements de terre relatés par CUARTERON.

Enfin on peut noter que les renseignements relatifs à Palmas ou aux autres îles telles que Saint-Juan, Mata, l'île Hunter, que l'on doit identifier avec elle, ne contiennent, sauf pour la période la plus récente, rien qui se rapporte à la population de l'île ; d'ailleurs tous ces noms attribués à l'île, excepté Mata peuvent avoir été donnés par des navigateurs qui ne sont pas descendus à terre ou qui ne sont pas entrés en contact avec les indigènes. Miangas cependant est un nom indigène, que les habitants ont dû communiquer aux chefs auxquels ils étaient soumis, ainsi qu'aux navigateurs avec qui ils entraient en contact. Le nom de Miangas, employé pour désigner un lieu habité (« negorij »), est beaucoup plus ancien que l'établissement du village le plus central, qui date de 1892.

Il résulte de ces indications que, lorsque les contrats de 1885 et de 1899 mentionnaient, à propos des Nanusa mais distinctes d'elles, une île isolée, Melangis ou Miangis, comme appartenant à Maruna ou à Kandahar-Taruna, c'est seulement de l'île en litige qu'il pouvait s'agir, et il en résulte aussi que cette île était connue sous ce même nom ou sous des noms analogues, au moins depuis le XVIII^e siècle. Il n'a été fait aucune suggestion plausible quant à ce que pourrait être l'île isolée « Miangas », dont l'existence ne peut être mise en doute si elle n'est pas l'île qui fait l'objet du différend.

La carte spéciale sur la feuille 14 (publiée en 1901) de l' « Atlas van Nederlandsch Oost-Indië » (1897–1904), en donnant « P. Miangis (Palmas E.) » comme une possession hollandaise à l'endroit indiqué dans le compromis, est conforme aux cartes plus anciennes et aux renseignements antérieurs, notamment à la carte spéciale du gouvernement de 1886. Dans ces conditions on ne peut attribuer aucune valeur au fait que sur la carte de BOGAERTS de 1857 et dans l'atlas de STEMFORT et SIETHOFF (1883–85) de même que sur d'autres cartes, apparaît un groupe d'îles appelé Meangis ou d'un nom analogue.

* * *

Les questions préliminaires étant résolues, il faut maintenant examiner les preuves présentées à l'arbitre par le Gouvernement des Pays-Bas à l'appui de sa réclamation.

Au sujet des documents relatifs aux *XVII^e* et *XVIII^e* siècles qui, à l'avis des Pays-Bas, montrent que déjà à cette date le Prince de Tabukan avait non seulement réclaté, mais encore exerçait effectivement une certaine autorité sur Palmas (ou Miangas), on notera ce qui suit :

Le gouvernement des Pays-Bas attache une grande valeur au fait que des navigateurs hollandais, à la recherche des îles Meangis mentionnées par DAMPIER, et dont les rapports ont été conservés au moins en partie, non seulement vinrent en vue de Palmas (ou Miangas), mais purent établir que l'île appartenait à l'Etat indigène de Tabukan, placé sous la suzeraineté hollandaise, comme cela ressort des contrats de 3 nov. 1677 et du 26 sept. 1697.

L'existence de l'autorité hollandaise serait prouvée par le fait que la population de l'île avait vu flotter le drapeau du Prince – c'est-à-dire, le drapeau de la Compagnie néerlandaise des Indes orientales – au moment où les navires hollandais *De Bye*, *Larycque* et *De Peer*, le 21 novembre 1700, étaient en vue de l'île mais étaient empêchés d'accoster par l'état de la mer. Le commandant du *Larycque*, qui avait déjà visité l'île le 12 novembre de la même année, avait reçu des instructions pour faire des investigations plus précises au moyen d'un débarquement, ce qu'il fit les 9 et 10 décembre. Non seulement le drapeau du Prince fut à nouveau arboré par les indigènes, mais les habitants informèrent les marins que le nom de l'île était « Meangis ». Ils remirent au commandant un document – perdu depuis lors – qui, datant de 1681 et émanant de Marcus Lalero, dernier roi de Tabukan, dont l'existence et la mort sont confirmées par le contrat de 1697, établissait l'allégeance de la population de « Meangis » à l'égard de Tabukan. Cependant il n'existe qu'un rapport indirect sur cette visite du 10 déc. 1700, savoir une lettre en date du 11 mai 1701 et envoyée au Gouverneur général et au Conseil des Indes par le Gouverneur en conseil des Moluques à Ternate. Dans cette lettre, fondée sans aucun doute sur des renseignements fournis par le commandant du *Larycque*, qui avait atteint Ternate le 29 déc. 1700, le Gouverneur dit que l'île en question est la plus lointaine des îles Talauer et que son nom, correctement épilé, n'est pas « Meangis », mais « Mayahes ».

Ces déclarations, ainsi que le fait que tous les rapports, sans faire aucunement mention d'îles voisines, parlent d'une île isolée, dont la forme correspond absolument à celle de Palmas (ou Miangas), donneraient presque la certitude que l'île en question est en fait Palmas (ou Miangas), à moins que les observations nautiques données dans le rapport susmentionné (4° 49' ; 4° 37' ; 5° 9') ne visent le groupe des Nanusa, auquel s'appliquerait également l'allégeance envers Tabukan. Ces observations, bien qu'indubitablement sujettes à l'erreur, sembleraient pourtant offrir relativement plus de garanties d'exactitude que celles qui se fondent sur le laps de temps employé pour parcourir une distance en mer, sur lesquelles s'appuie principalement le mémoire des Pays-Bas pour localiser l'île. Toutefois, étant donné qu'il ne semble y avoir aucune autre île dans ces parages de la mer de Célèbes et qu'il est peu vraisemblable que les navigateurs, à l'une quelconque de leurs trois visites de novembre et de décembre, aient

aperçu et mentionné des îles voisines, il y a au moins une grande probabilité pour que l'île visitée par le *Larycque* le 10 déc. 1700 ait été Palmas (ou Miangas).

La mention d'une île « Meamgy », liée aux Nanusa mais distincte d'elles, réapparaît dans un document, en date du 1^{er} nov. 1701, relatif aux règlements en matière de justice criminelle (suppression de la vendetta et réserve de la peine capitale comme prérogative exclusive de la Compagnie des Indes orientales) dans l'Etat indigène de Tabukan, auquel était réputée appartenir l'île visitée le 10 déc. 1700. Le fait que les règlements relatifs à Tabukan sont, par une disposition expresse, déclarée applicables aux « îles de Nanusa et Meamgy ci-dessous comprises » prouve qu'une île de ce dernier nom était connue et délibérément traitée comme appartenant à l'Etat vassal de Tabukan.

Dans un rapport du Gouverneur de Ternate, en date du 11 juin 1706, l'île « Miangas » est mentionnée comme la plus septentrionale des dépendances des Etats indigènes de Tabukan et de Taruna, à propos de « Kakarotang » (Onrata ou Kakarutan, sur la carte marine de l'Amirauté britannique), l'une des Nanusa, et elle est explicitement identifiée avec l'île vue en premier lieu par le *Larycque* le 21 nov. 1700. Enfin un autre rapport du Gouverneur de Ternate, en date du 12 sept. 1726, cite une décision relative à la question de savoir si 80 Talauers (habitants des îles de Talauer) qui étaient arrivés à Taruna, venant de l'île « Meangas off (ou) Mejages », étaient sujets de Taruna, ou sujets de Tabukan. L'île est expressément identifiée avec celle qui avait été visitée en 1700 par le commandant du *Larycque*.

Ces preuves documentaires, jointes au fait qu'aucune île appelée Miangas ou portant un nom analogue autre que Palmas (ou Miangas) ne semble exister au nord des îles Talautse (Sangi), conduisent à la conclusion que l'île de Palmas (ou Miangas) était considérée, dans la première partie du XVIII^e siècle, par la Compagnie néerlandaise des Indes orientales comme une partie de son Etat vassal de Tabukan. Cela est d'autant plus probable qu'à une époque plus récente, et notamment dans un rapport officiel de 1825, « l'île lointaine Melangis » est à nouveau mentionnée comme appartenant à Tabukan.

Dans les documents postérieurs à 1825, Miangas (Melangis) apparaît comme une dépendance de Taruna, autre Etat vassal situé au nord de Sangi (Groot Sangihe) et qui avait déjà réclamé l'île en 1726 comme étant la sienne propre. La date et les circonstances de ce transfert ne sont pas connues, mais celui-ci a dû s'effectuer avant 1858 ; car un rapport du Gouverneur de Ménado, en date du 31 déc. 1857, indique les Nanusa et « Melangis » comme des parties de Taruna. Cet état de choses s'est maintenu dans les contrats de 1885 et de 1899. Du point de vue du droit international, le transfert d'un territoire par un Etat vassal à un autre doit être considéré comme une affaire purement interne des Pays-Bas, car leur suzeraineté sur Tabukan et Taruna remonte à une époque bien antérieure à ce transfert.

Si l'on considère que les contrats de 1676 et de 1697 avec Tabukan établissaient au profit de la Compagnie néerlandaise des Indes orientales des droits de souveraineté sur Tabukan et un droit de commerce exclusif avec cet Etat, et si l'on considère en outre qu'on cite au moins deux actes caractéristiques de juridiction expressément relatifs à Miangas en 1701 et en 1726 – alors qu'on ne connaît pas d'exercice de souveraineté par une autre Puissance au cours de la même période – on peut admettre qu'au moins dans le premier quart du XVIII^e siècle et probablement aussi auparavant, la Compagnie néerlandaise des Indes orientales exerçait des droits de souveraineté sur Palmas (ou Miangas) et que l'île était par conséquent à cette époque, conformément au droit

international d'alors, sous la souveraineté des Pays-Bas.

On n'a soumis à l'arbitre aucune preuve d'où il résulterait que cet état de choses existait déjà en 1648 et aurait été ainsi confirmé par le traité de Münster. Il suffit de se reporter à ce que l'on a déjà dit au sujet des rapports de ce traité et du titre revendiqué par l'Espagne. D'une part ce traité ne peut être invoqué comme ayant transformé un état de possession et un titre conventionnel *inter partes*, car il n'est pas prouvé que la possession hollandaise de l'île de Palmas (ou Miangas) ait existé à la date décisive. D'autre part on a établi que ni le traité de Münster ni le traité d'Utrecht, s'ils sont tant soit peu applicables à l'espèce, ne peuvent être invoqués à l'heure actuelle pour invalider l'acquisition de la souveraineté sur Palmas (ou Miangas), obtenue par les Hollandais à une date postérieure à 1648. Il résulte plutôt de ce que l'on a dit des droits de suzeraineté des Pays-Bas sur Tabukan au début du XVIII^e siècle et des relations entre Tabukan et Palmas (ou Miangas), que le traité d'Utrecht reconnaissait ces droits de suzeraineté comme comprenant le rajah de Tabukan parmi les « potentats, nations et peuples avec lesquels lesdits Seigneurs Estats, ou ceux de la Société des Indes orientales et occidentales en leur nom sont en Amitié et Alliance. »

*

L'existence de la souveraineté territoriale au commencement du XVIII^e siècle et son exercice au XIX^e siècle et particulièrement en 1906 ne permet pas de conclure, ainsi que le gouvernement des Pays-Bas paraît le supposer, par analogie avec le droit civil français, allemand et hollandais, qu'il y a pour cette période présomption jusqu'à preuve du contraire, de cette souveraineté. Pour les raisons données plus haut, aucune présomption de cet ordre ne peut être invoquée dans les arbitrages internationaux, à moins de stipulation expresse. C'est au tribunal qu'il appartient de décider s'il est ou non convaincu de l'existence continue de la souveraineté, par les preuves de son exercice à des intervalles plus ou moins longs.

Dans les preuves documentaires produites devant l'arbitre par le gouvernement des Pays-Bas, pour autant qu'elles concernent non l'Etat vassal de Tabukan en général, mais Palmas (ou Miangas) on relève une lacune considérable. Il n'y a cependant pas de raison de supposer, quand le Résident VAN DELDEN mentionne dans un rapport de 1825 l'île « Melangis » comme appartenant à Tabukan, que des relations de cette nature n'aient pas existé entre 1726 et 1825.

Le rapport de VAN DELDEN, aussi bien que les documents postérieurs relatifs au XIX^e siècle, montre que les autorités hollandaises considéraient toujours Miangas comme appartenant aux îles Sangi et Talauer et comme étant particulièrement unie aux Nanusa. Un rapport très étendu du Résident de Menado, en date du 12 août 1857, donne des indications détaillées sur l'organisation administrative, y compris les noms des villages (« negorijen ») et des districts ou présidences (« djoegoeschappen »), ainsi que le nombre, les titres et les noms des fonctionnaires indigènes. L'île « Melangis » va avec les Nanusa, mais elle est distincte de l'île « Nanoesa » (habituellement appelée Whampi, du nom du village principal) et de Karaton ; elle est administrée par un seul « rajah », qui à cette époque s'appelait Sasoeh. Ce rapport ne laisse subsister aucun doute en ce qui concerne la situation juridique de Melangis à cette époque et il est conforme à la description territoriale donnée pour Palmas (ou Miangas) dans les contrats précités de 1885 et de

1899, ainsi qu'à un tableau, en date du 15 sept. 1889, indiquant le système complet des districts administratifs dans les îles Talauer, qui sont des dépendances des principautés indigènes des îles Sangi.

Il semblerait pourtant qu'avant 1895 les rapports directs entre l'île et l'administration coloniale aient été très relâchés. Dans un rapport sur une visite effectuée à l'île en novembre 1895 par le Résident de Menado, il est constaté que, au dire des indigènes, aucun navire n'a visité l'île avant cette époque et qu'aucun Européen n'y est jamais allé ; le Résident lui-même était d'avis qu'il était le premier fonctionnaire colonial qui fût allé à Palmas (ou Miangas) ; de même le commandant du navire de guerre *Edi*, qui patrouillait en 1898 dans la mer de Célèbes, indique que « de mémoire d'homme on n'a jamais vu de navire à vapeur à Miangas ». Les documents relatifs à l'époque antérieure à 1895 sont en effet rares, mais ils ne font pas entièrement défaut. Le gouvernement hollandais a soumis à l'arbitre une série de déclarations – dont deux dans la langue indigène employée par les témoins – faites par certains indigènes, chefs et autres, pour la plupart d'un certain âge, dont les souvenirs remontaient au delà de 1906 – au moins jusqu'à 1870. Il semblerait résulter de ces dépositions que la population de Miangas avait l'habitude d'envoyer des présents annuels (« pahawoea ») au rajah de Taruna comme gage de sa soumission ; on donne même des détails sur la répartition du tribut à percevoir. D'autre part le rajah de Taruna était tenu de porter secours à l'île en cas de détresse. Une déposition faite par un fonctionnaire civil hollandais donne la liste de huit chefs qui avait été institués soit par le rajah de Tabukan (probablement Taruna), soit par le Résident de Menado à Miangas jusqu'en 1917.

Quelle que puisse être la valeur de ces dépositions, toutes faites depuis 1924, elles sont – au moins partiellement – confirmées par les preuves documentaires. C'est ainsi que la liste des chefs est corroborée, en ce qui concerne la nomination de Timpala, par un décret signé le 15 septembre 1889 par le Résident de Menado. Le fait le plus important est toutefois l'existence de preuves documentaires au sujet de la taxation de la population de Miangas par les autorités hollandaises. Alors qu'à des époques plus reculées le tribut était payé en nattes, riz et autres objets, il avait été remplacé, conformément au contrat passé en 1885 avec Taruna, par un impôt de capitation, à payer en argent (un florin par indigène mâle âgé de 18 ans). Le gouvernement des Pays-Bas a fourni un tableau qui donne, pour toutes les dépendances des Etats de Sangi situées dans les îles Talauer, le nombre des assujettis et le montant de la somme à verser. Dans ce tableau, « Menagasa » est rangé comme étant une partie de la « Djoigoeschap » (présidence) des Nanusa, dépendante de Taruna, avec 88 « Hassilplichtigen » (assujettis) payant chacun 1 florin.

Il résulte en outre d'un rapport du contrôleur de Taruna en date du 17 nov. 1896, que la population de « Melangis » s'acquittait de cette taxe en vendant ses produits à des îles plus importantes, de façon à obtenir l'argent nécessaire au paiement du nouvel impôt. Le paiement effectif de l'impôt est pareillement confirmé par le commandant du navire de guerre *Edi* dans un rapport de 18 juin 1898.

Le rapport précité du contrôleur de Taruna mentionne que, le 4 nov. 1896, on remit des armoiries au « Kapitein-laoet » (chef administratif) de « Malangis », alors que le même fait s'était justement produit deux jours plus tôt à Karaton (Karatong), île des Nanusa. Le rapport indique que dans les deux cas on informa les autorités indigènes de la signification de cet acte. La distribution des armoiries et des drapeaux, en tant que signes de souveraineté, est réglementée par des instructions sanctionnées par le Couronne en

1843. Les armoiries placées à Miangas en 1896 furent retrouvées en bon état par le navire de guerre *Edi* en 1898. L'existence d'un « vlaggestok »⁹ sur l'île est prouvée par des croquis faits en 1895 et en 1898 par des officiers des navires hollandais *Raaf* et *Edi*.

Les ordres donnés le 13 mai 1898 au navire de guerre *Edi*, qui stationnait dans les mers situées au nord-est de Célèbes et de Ternate, indiquent d'une manière qui ne laisse place à aucun doute que la mission dudit bâtiment était de patrouiller le long de ces côtes et des îles Sangi et Talauer et « si c'est nécessaire, de faire respecter les règles relatives au maintien d'une stricte neutralité ». Le livre de loch du navire prouve que l'*Edi* rendit deux fois visite à Palmas (ou Miangas) au cours de la guerre hispano-américaine, en juin et en septembre 1898.

*

En ce qui concerne *le XX^e siècle*, il convient d'observer qu'en tout cas les événements postérieurs à 1906 doivent être écartés, conformément aux principes généraux de la procédure arbitrale entre Etats et à l'accord intervenu entre les parties par la note du Département d'Etat en date du 25 janvier 1915 et la note du Ministre des Pays-Bas à Washington en date du 29 mai 1915. Les événements survenus entre le traité de Paris du 10 décembre 1898 et la naissance du conflit actuel en 1906, ne peuvent pas par eux-mêmes servir à éclaircir la situation juridique de l'île au moment décisif, c'est-à-dire lors de la cession des Philippines par l'Espagne. Ils présentent cependant indirectement un certain intérêt, grâce à la lumière qu'ils peuvent projeter sur la période immédiatement antérieure. Il est à noter, en premier lieu qu'il n'existe pas de différence essentielle, dans les rapports des autorités hollandaises et de l'île de Palmas (ou Miangas), avant le traité de Paris et après ce traité. Il ne peut donc être question d'écarter les événements de la période 1899–1906 sous prétexte qu'ils ont pu être influencés par l'existence dudit traité. Le contrat de 1899 avec Kandahar-Taruna est conçu dans les mêmes termes que le précédent contrat de 1885 avec Taruna, et il était déjà en préparation avant 1898. Le système d'imposition, comme le montre le tableau des années 1904 et 1905, est le même que celui établi en 1895. Le chef TIMPALA, institué en 1899, n'a été remplacé qu'en 1917.

Le secours donné à l'île après le typhon d'oct. 1904, quoique ne constituant pas en lui-même une manifestation de fonctions étatiques, a été considéré comme tel – ainsi que le démontre le rapport du Résident de Menado en date du 31 déc. 1904 – parce que l'île « Miangis », qui était particulièrement endommagée, ne pouvait obtenir l'aide indispensable que par l'intermédiaire d'une assistance gouvernementale (« van Gouvernementswege »). On peut aussi invoquer la relation qui paraît déjà avoir existé à une époque plus ancienne entre le tribut payé par les insulaires au rajahs de Sandi et l'assistance qui devaient leur fournir en cas de détresse les îles plus étendues, disposant de ressources plus vastes.

⁹ Mât de pavilion.

V.

Les *conclusions* à tirer de l'examen, fait ci-dessus, des arguments des parties, sont les suivantes :

La prétention des Etats-Unis à la souveraineté sur l'île de Palmas (ou Miangas) est dérivée de l'Espagne par voie de cession d'après le traité de Paris. Le traité en question, bien qu'il comprenne l'île litigieuse dans les limites de la cession, et malgré l'absence de toute réserve ou protestation de la part des Pays-Bas relativement à ces limites, n'a créé en faveur des Etats-Unis aucun titre de souveraineté dont l'Espagne ne fût déjà investie. Le point essentiel est donc de décider si l'Espagne avait la souveraineté sur Palmas (ou Miangas) au moment de l'entrée en vigueur de traité de Paris.

Les Etats-Unis basent leur réclamation sur les titres de la découverte, de la reconnaissance par traité et de la contiguïté, c'est-à-dire sur des titres relatifs à des actes ou à des circonstances qui entraînent l'acquisition de la souveraineté ; ils n'ont cependant pas établi le fait qu'une souveraineté ainsi acquise s'était exercée à une époque quelconque.

Les Pays-Bas au contraire fondent essentiellement leur prétention à la souveraineté sur le titre d'un exercice pacifique et continu de l'autorité étatique sur l'île. Attendu qu'en droit international ce titre l'emporterait sur un titre d'acquisition de la souveraineté non suivie d'un exercice effectif de l'autorité étatique, il est nécessaire de déterminer en premier lieu si la prétention des Pays-Bas est établie de façon suffisamment probante et, dans l'affirmative, pour quelle période.

A l'avis de l'arbitre, les Pays-Bas ont réussi à établir les faits suivants :

a) L'île de Palmas (ou Miangas) s'identifie avec une île de ce nom ou d'un nom similaire qui a fait successivement partie, au moins depuis 1700, de deux des Etats indigènes de l'île de Sangi (îles Talautse).

b) Ces Etats indigènes ont été progressivement rattachés depuis 1677 à la Compagnie néerlandaise des Indes orientales et par là aux Pays-Bas, par des contrats de suzeraineté, qui conféraient au suzerain des pouvoirs tels qu'il était en droit de considérer l'Etat vassal comme une partie de son territoire.

c) Il a été établi que des actes caractéristiques d'autorité étatique, accomplis soit par l'Etat vassal soit par la Puissance suzeraine précisément envers l'île de Palmas (ou Miangas), se sont produits à différentes époques entre 1700 et 1898, ainsi que dans la période comprise entre 1898 et 1906.

Les actes d'exercice direct ou indirect de la souveraineté des Pays-Bas à Palmas (ou Miangas), particulièrement au XVIII^e siècle et au début du XIX^e, ne sont pas nombreux et il y a des lacunes considérables dans la preuve d'un exercice continu. Mais, indépendamment de la considération que l'on ne peut pas s'attendre à ce que des manifestations de souveraineté sur une île exiguë et éloignée, peuplée seulement d'indigènes, soient fréquentes, il n'est pas nécessaire que l'exercice de la souveraineté remonte à une époque très reculée. Il suffit que cet exercice ait eu lieu en 1898 et qu'il ait déjà existé avant cette date comme continu et pacifique assez longtemps pour assurer à toute Puissance qui se serait considérée comme possédant la souveraineté sur l'île, ou comme ayant un droit à la souveraineté, une possibilité raisonnable, d'après les

conditions locales, de constater l'existence d'un état de choses contraire à ses droits réels ou prétendus.

Il n'est pas nécessaire de prouver que l'exercice de la souveraineté a commencé à une époque déterminée ; il suffit que cette souveraineté ait été exercée dans la période critique précédant l'année 1898. Il est tout à fait naturel que l'établissement de la souveraineté soit l'aboutissement d'une lente évolution, d'un développement progressif du contrôle étatique. C'est le cas notamment lorsque la souveraineté est acquise par l'établissement de la suzeraineté d'une Puissance coloniale sur un Etat indigène, et en ce qui concerne les possessions lointaines d'un Etat vassal.

D'ailleurs les preuves relatives à la seconde moitié du XIX^e siècle montrent clairement que le Gouvernement des Indes néerlandaises considérait véritablement l'île comme une partie de ses possessions, et que l'exercice de la souveraineté est allé en s'accroissant dans les années précédant immédiatement 1898.

Depuis le moment où les Espagnols, en se retirant des Moluques en 1666, firent d'expresses réserves quant au maintien de leurs droits souverains, jusqu'à la contestation faite par les Etats-Unis en 1906, aucune contestation ou aucune action quelconque ou aucune protestation contre l'exercice de droits territoriaux par les Pays-Bas sur les îles Talautse (Sangi) et leurs dépendances (y compris Miangas) n'a été enregistrée. On doit admettre le caractère pacifique de l'exercice de la souveraineté des Pays-Bas pendant toute la période à laquelle se rapportent les preuves relatives aux actes d'exercice (1700–1906).

Au surplus il n'existe aucune preuve susceptible de démontrer une manifestation quelconque d'exercice de la souveraineté sur l'île par l'Espagne ou par une autre Puissance, qui soit de nature à contrebalancer ou à annihiler les manifestations de souveraineté des Pays-Bas. Quant aux Etats tiers, les preuves soumises au tribunal ne révèlent pas le moindre trace d'une action de cette nature, au moins depuis le milieu du XVIII^e siècle. Ces circonstances, jointes à l'absence de preuves d'un conflit entre les autorités espagnoles et les autorités hollandaises relativement à Palmas (ou Miangas) durant plus de deux siècles, sont une preuve indirecte de l'exercice exclusif de la souveraineté des Pays-Bas.

Les choses étant ainsi, il reste à rechercher tout d'abord si l'exercice de l'autorité étatique n'a pas pu être défectueux en droit et par conséquent insusceptible de créer un titre de souveraineté valable, et à voir ensuite si les Etats-Unis peuvent invoquer un titre meilleur que celui des Pays-Bas.

En ce qui concerne les conditions d'acquisition de la souveraineté par voie d'exercice continu et pacifique de l'autorité étatique (la soi-disant prescription), conditions dont quelques-unes ont été discutées dans le contre-mémoire des Etats-Unis, il faut dire ceci :

L'exercice de la souveraineté a été ouvert et public, c'est-à-dire conforme aux usages relatifs à l'exercice de la souveraineté en matière coloniale. Un exercice clandestin de l'autorité étatique sur un territoire habité pendant un laps de temps considérable semblerait impossible. Il n'existait aucune obligation pour les Pays-Bas de notifier aux autres Puissances l'établissement de leur suzeraineté sur les Etats de Sangi ou l'exercice de leur suzeraineté sur ces territoires.

Comme toute autre formalité, une telle notification ne peut être une condition de légalité de l'acte en question qu'en conséquence d'une règle de droit explicite. La règle

de cette nature qui a été adoptée en 1885 par les Puissances pour le continent africain ne s'applique pas *de plano* à d'autres régions ; par conséquent les contrats conclus en 1885 avec Taruna ou en 1899 avec Kandahar-Taruna ne seraient pas soumis à la règle de la notification, même si on devait les considérer comme les premières affirmations de la souveraineté sur Palmas (ou Miangas).

En outre – il ne peut y avoir aucun doute sur ce point – les Pays-Bas exerçaient l'autorité étatique sur les Etats de Sangi de leur propre chef, et non d'après un titre dérivé ou précaire.

Enfin on observera qu'il n'y a pas lieu d'examiner si l'établissement des Hollandais sur les îles Talautse (Sangi) en 1677 constituait une violation du traité du Münster et si cette circonstance aurait pu empêcher l'acquisition de la souveraineté même par un exercice prolongé de l'autorité étatique, puisque le traité d'Utrecht reconnaissait l'état de choses existant en 1714 et par conséquent le droit de suzeraineté des Pays-Bas sur Tabukan et Miangas.

On doit par suite considérer comme remplies les conditions d'acquisition de la souveraineté par les Pays-Bas. Il reste maintenant à voir si les Etats-Unis, en tant que successeurs de l'Espagne, sont en mesure de produire un titre équivalent ou supérieur. A cela il faut répondre par la négative.

Le titre de la découverte, même s'il n'avait pas déjà été écarté par les traités de Münster et d'Utrecht, ne pourrait subsister, dans l'interprétation la plus favorable et la plus extensive, que comme titre incomplet, c'est-à-dire comme donnant le droit d'établir la souveraineté par une occupation effective. Un titre imparfait ne peut cependant prévaloir sur un titre définitif, fondé sur un exercice continu et pacifique de la souveraineté.

Le titre de la contiguïté, envisagé comme base de la souveraineté territoriale, n'a aucun fondement en droit international.

Le titre de la reconnaissance par traité ne joue pas, parce que, même si l'on devait considérer les Etats de Sangi, avec la dépendance de Miangas, comme « tenus et possédés » par l'Espagne en 1648, les droits qui dériveraient pour l'Espagne du traité de Münster auraient été remplacés par ceux acquis en vertu du traité d'Utrecht. Au surplus s'il existe une preuve d'un état de possession relatif à l'île de Palmas (ou Miangas) en 1714, une telle preuve est exclusivement en faveur des Pays-Bas. Mais même si l'on ne tenait pas compte du traité d'Utrecht, l'acquiescement de l'Espagne à l'état de choses établi après 1677 la priverait, elle et ses successeurs, de la possibilité de continuer à invoquer des droits conventionnels à l'heure actuelle.

Le titre de souveraineté des Pays-Bas, acquis par l'exercice continu et pacifique de l'autorité étatique pendant une longue période de temps, qui remonte probablement au delà de 1700, reste donc valable.

* * *

On arriverait à la même conclusion si, par égard pour les arguments présentés, on admettait que les preuves produites devant le tribunal en conformité des règles régissant la présente procédure ne suffisent pas – comme cela est proposé par les Etats-Unis – à établir l'exercice continu et pacifique de la souveraineté sur l'île de Palmas (ou Miangas).

Dans cette hypothèse aucune des parties n'aurait établi sa revendication de la souveraineté sur l'île et la décision de l'arbitre devrait se fonder sur la valeur relative des titres invoqués par chacune des deux parties.

Une solution sur cette base serait nécessaire d'après le compromis. Les termes adoptés par les parties pour déterminer la question à trancher par l'arbitre (art. I) présupposent, pour l'affaire actuelle, que l'île de Palmas (ou Miangas) ne peut appartenir qu'aux Etats-Unis ou aux Pays-Bas, et qu'elle doit faire partie dans sa totalité du territoire de l'une ou de l'autre de ces deux Puissances, parties en cause. Car le compromis du 23 janv. 1925 ayant pour objet suivant les termes de son préambule, de « mettre fin » au différend, c'est la volonté évidente des parties que la sentence arbitrale ne conclue pas à un *non liquet*, mais décide que l'île fait partie du territoire d'une seule des deux puissances en litige.

La faculté donnée à l'arbitre de fonder sa décision sur la valeur relative des titres invoqués de part et d'autre doit avoir été envisagée par les parties au compromis, car il était à prévoir que les preuves produites relativement à la souveraineté sur un territoire du genre de l'île contestée pourraient être insuffisantes pour aboutir à une conclusion nette quant à l'existence de la souveraineté.

Pour les raisons données ci-dessus, aucune présomption en faveur de la souveraineté espagnole ne peut être basée en droit international sur les titres invoqués par les Etats-Unis en tant que successeurs de l'Espagne. Par conséquent il n'y aurait pas de motifs suffisants pour trancher l'affaire en faveur des Etats-Unis, même si l'on devait admettre, d'accord avec leur conception, que les preuves produites par les Pays-Bas à l'appui de leur réclamation ou bien ne se rapportent pas à l'île litigieuse, ou bien sont insuffisantes pour établir un exercice continu de l'autorité étatique sur l'île. Dans tous les cas en effet les Pays-Bas ont démontré l'exercice de quelques actes d'autorité étatique et l'existence de signes extérieurs de souveraineté, tels que drapeaux et armoiries, même si l'arbitre ne devait retenir des preuves de cette nature – eu égard à la véracité et à l'exactitude suffisante des observations nautiques présentées à l'appui – que comme pouvant uniquement concerner l'île de Palmas (ou Miangas), c'est-à-dire l'île à laquelle se rapportent les visites du vapeur *Raaf* en 1895, du navire de guerre *Edi* en 1898 et du général WOOD en 1906.

Ces faits constituent à tout le moins un commencement d'établissement de la souveraineté par un exercice continu et pacifique de l'autorité étatique, ou un commencement d'occupation d'une île ne faisant encore partie du territoire d'aucun Etat ; et un tel état de choses créerait en faveur des Pays-Bas un titre imparfait pour compléter les conditions de la souveraineté. A l'avis de l'arbitre, un tel titre imparfait, basé sur l'exercice de l'autorité étatique, prévaudrait sur un titre incomplet dérivé de la découverte, en particulier parce que ce dernier titre est resté pendant très longtemps sans être complété par l'occupation ; et il l'emporterait également sur toute réclamation qui, en équité, pourrait être déduite de la notion de contiguïté. Le droit international, comme tout le droit en général, a pour objet d'assurer la coexistence des différents intérêts qui sont dignes de protection juridique. S'il s'agit, comme dans l'instance actuelle, de ne faire prévaloir qu'un seul des deux intérêts en conflit, puisque la souveraineté ne peut être attribuée qu'à l'une des deux parties, l'intérêt qui implique le maintien d'un état de choses ayant offert à l'époque critique aux habitants du territoire contesté et aux autres Etats une certaine garantie pour le respect de leurs droits doit, dans le doute, l'emporter

sur un intérêt qui – à supposer qu’il doive être reconnu en droit international – n’a pas encore reçu une forme concrète de développement.

En supposant que, au moment de l’entrée en vigueur du traité de Paris, l’île de Palmas (ou Miangas) ne faisait partie du territoire d’aucun Etat, l’Espagne n’aurait pu céder que les seuls droits qu’elle avait pu tirer de la découverte ou de la contiguïté. D’autre part le titre imparfait des Pays-Bas n’aurait pu être modifié par un traité conclu entre Etats tiers ; et un tel traité ne pouvait entacher d’illégalité un acte accompli par les Pays-Bas en vue de compléter leur titre – du moins aussi longtemps qu’un différend ne se fût élevé à ce sujet, c’est-à-dire jusqu’en 1906.

Il ressort d’ailleurs du rapport de la visite du général WOOD à Palmas (ou Miangas) le 21 janv. 1906, que l’établissement de l’autorité des Pays-Bas, attesté aussi par les signes extérieurs de la souveraineté, avait déjà un tel degré de développement, que l’importance du maintien de cet état de choses doit être considérée comme l’important sur une réclamation éventuellement basée soit sur la découverte à une époque très reculée et non appuyée par l’occupation, soit sur la simple position géographique.

Telle est la conclusion à laquelle on arrive en se fondant sur la valeur relative des titres invoqués par chacune des parties, et cette conclusion est exclusivement basée sur une partie réduite des preuves relatives à l’époque immédiatement antérieure à la naissance du litige.

Cette même conclusion s’impose avec une force encore plus grande si l’on tient compte – comme l’arbitre estime qu’on doit le faire – de toutes les preuves qui tendent à démontrer qu’il y a eu des actes irrécusables d’exercice pacifique de la souveraineté des Pays-Bas dans la période comprise entre 1700 et 1906 et qui – ainsi qu’on l’a précédemment établi – peuvent être regardés comme prouvant suffisamment l’existence de la souveraineté des Pays-Bas.

POUR CES RAISONS l’arbitre, conformément à l’article I du compromis du 23 janvier 1925, DECIDE que :

L’ÎLE DE PALMAS (ou MIANGAS) fait partie dans sa totalité du territoire des Pays-Bas.

Fait à La Haye, ce 4 avril 1928.

MAX HUBER, Arbitre.

MICHIELS VAN VERDUYNEN, Secrétaire général.