

# LA BELGIQUE ET LA COMPETENCE OBLIGATOIRE DE LA COUR INTERNATIONALE<sup>1</sup>

(Article 36, § 2 du Statut de la Cour)

par

Frans DE PAUW

Professeur à l'Université de Bruxelles.

A HENRI ROLIN

« Au centre, la Belgique préside : œil bleu, moustache grise, allure vive, bouche éloquente, le baron Descamps, ancien ministre et actuel sénateur, a de grands projets et de belles formules; il veut que la Cour de justice de la Société des Nations naisse de la Cour d'arbitrage de La Haye, réunie pour élire les juges; il réclame, pour les questions de droit, l'arbitrage, ou, pour mieux dire, ce qu'il nomme la judicature obligatoire, et, sur ces deux points, apporte la plus passionnée des convictions. »

A. de Lapradelle<sup>2</sup>

L'article 14 du Pacte de la Société des Nations stipulait que le Conseil, organe directeur de l'organisation créée à la Conférence de la Paix de Paris

<sup>1</sup> Parmi les nombreux travaux consacrés au problème de la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale et de la Cour internationale de Justice, signalons :

ANAND R., *Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice*, London, Asia Publishing House, 1961.

*La Belgique et les Nations Unies*, New York, Manhattan Publishing Company, 1958, chapitre 12 : « Problèmes de compétence : la Cour internationale de Justice », pp. 332-340.

BRIGGS H., « Reservations to the Acceptance of Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice », in : *Académie de Droit international. Recueil des cours*, 93, 1958, I, pp. 229-356.

DOTREMONT S., *L'arbitrage international et le Conseil de la Société des Nations; le pacte; les progrès tentés et réalisés depuis; les progrès réalisables*, Bruxelles, Lamertin, 1930 (Académie royale de Belgique. Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques. Mémoires in-8°, XXVII, 3).

FARMANFARMA A., *The Declarations of the Members Accepting the Compulsory Jurisdiction*

<sup>2</sup> A. DE LAPRADELLE, « Le retour à La Haye », in : *La vie des peuples*, 1920, pp. 636-650, p. 645.

(1919), était chargé de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société<sup>3</sup>.

Afin de pouvoir s'acquitter de cette tâche, le Conseil décida de constituer un comité de juristes pris parmi les plus hautes autorités du monde et de le charger de préparer un avant-projet. Ce comité, composé de dix juristes éminents, tint ses séances au Palais de la Paix à La Haye du 16 juin au 24 juillet 1920. Lors d'une séance secrète qui s'est tenue immédiatement avant la première séance publique, le Comité consultatif de Juristes choisit comme président le baron Descamps, sénateur, ministre d'Etat belge<sup>4</sup>.

Le baron Descamps, professeur à la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, n'agissant point en qualité de représentant du gouvernement belge, mais en qualité de juriste spécialisé dans les problèmes de la paix et de la justice internationale, devait marquer les trente-cinq séances du Comité de son autorité et de son expérience remarquables. En 1896 déjà, Edouard Descamps

*of the International Court of Justice*, Montreux, Gauguin et Laubscher, 1952.

HAMBRO E., « Some Observations on the Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice », in : *British Yearbook of International Law*, 1948, pp. 133-157; « Jurisdiction of the International Court of Justice », in : *Académie de Droit international, Recueil des cours*, 1950, I, pp. 125-213.

HUDSON M., *The Permanent Court of International Justice 1920-1942*, New York, Macmillan, 1943, pp. 449-482.

JENKS W., « (Rapport sur la) Compétence obligatoire des instances judiciaires et arbitrales internationales, in : *Annuaire de l'Institut de Droit international*, n° 47, 1957, t. I, pp. 34-322 et n° 48, 1959, t. II, pp. 55-177.

LAWSON R., « The Problem of Compulsory Jurisdiction of the World Court », in : *American Journal of International Law*, n° 46, 1952, pp. 219-238.

MAUS B., *Les réserves dans les déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice*, Genève, Droz, Paris, Minard, 1959.

MÜNCH F., « Zum Stand der internationalen obligatorischen Gerichtsbarkeit », in : *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n° 21, 1961, pp. 221-248.

ROSENNE S., *The International Court of Justice. An Essay in Political and Legal Theory*, Leyden, A. Sijthoff, 1957, pp. 302-326; *The Time Factor in the Jurisdiction of the International Court of Justice*, Leyden, A. Sijthoff, 1960.

VERZIJL J., « The System of the Optional Clause », in : *International Relations*, t. I, 1959, pp. 585-610.

WALDOCK C., « Decline of the Optional Clause », in : *British Yearbook of International Law*, n° 32, 1955-1956, pp. 244-287.

<sup>3</sup> Article 14 : Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

<sup>4</sup> Le baron Edouard Descamps. Né à Belœil, le 27 août 1847, professeur extraordinaire 1872, professeur ordinaire 1877 à l'Université catholique de Louvain. Décédé à Bruxelles, le 17 janvier 1933. Voir *Université catholique de Louvain. Bibliographie académique*, t. IV, 1914-1934, Louvain, Bibliothèque de l'Université, 1937, p. 168. Voir aussi DE VISSCHER Ch., « Notice sur le baron Edouard Descamps », in : *Annuaire de l'Académie Royale de Belgique*, 1936 (contenant une bibliographie complète, pp. 21-35).

avait publié un *Essai sur l'organisation de l'arbitrage international*<sup>5</sup>, dans lequel il proposait la création d'une juridiction volontaire internationale. Impressionné par la pénétration de l'idée de l'arbitrage dans les mœurs internationales ainsi que dans l'opinion publique, il croyait le moment venu de proposer aux Puissances l'établissement d'une juridiction internationale permanente à recours facultatifs et à sanctions pacifiques définies.

Lors de la première Conférence de La Haye (1899), Descamps avait joué un rôle de premier plan en tant que délégué du gouvernement belge : il fut désigné comme rapporteur de la Commission dont les travaux devaient aboutir à l'adoption de la célèbre Convention relative au règlement pacifique des différends internationaux. Une Cour de justice internationale fut créée sur la base de l'arbitrage, mais chaque Etat continuait à décider souverainement si tel ou tel litige serait soumis à l'arbitrage. L'article 16 de la Convention déterminait simplement la nature des questions litigieuses qui sont du ressort propre de l'arbitrage, sans aller au-delà de cette reconnaissance générale.

Descamps s'était aussi profondément familiarisé avec la jurisprudence internationale. Dans une série d'annuaires intitulée *Recueil international des traités du XX<sup>e</sup> siècle*<sup>6</sup> il avait publié pendant plusieurs années une documentation volumineuse concernant le développement du droit conventionnel entre les Etats et la marche de la jurisprudence internationale dont, en première ligne, les décisions de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. Ayant été avocat et conseil des gouvernements des Etats-Unis et du Japon dans des affaires arbitrales<sup>7</sup>, il ne manquait pas d'expérience pratique dans le domaine du contentieux international.

C'est donc avec grande autorité que le président belge du Comité consultatif de Juristes, après avoir rappelé que la seconde Conférence de la Paix (1907) n'avait pas été plus heureuse sur le point de l'arbitrage obligatoire que la première, pouvait décrire la tâche du Comité en ces termes :

« Les questions de procédure relatives au fonctionnement de la justice internationale ne présentent pas actuellement de bien grandes difficultés. Résolues une première fois, dans les points fondamentaux auxquels il convient de se limiter, par la Conférence de 1899, elles ont été reprises et élucidées à nouveau par la Conférence de 1907, et l'entente a pu assez facilement s'établir à leur égard. C'est sur les points relatifs à l'organisation et à la compétence des juridictions internationales, à l'obligation de recourir éventuellement à des

<sup>5</sup> DESCAMPS E., *Essai sur l'organisation de l'arbitrage international. Mémoire aux Puissances par le Président de l'Union interparlementaire*, Bruxelles, Guyot, 1906. La première édition date de 1896.

<sup>6</sup> DESCAMPS E. et RENAULT L., *Recueil international des traités du xx<sup>e</sup> siècle, contenant l'ensemble du droit conventionnel entre les Etats et les sentences arbitrales*, Paris, A. Rousseau, 1904-1921, 7 volumes (années 1901-1907).

<sup>7</sup> *L'affaire des fonds pieux de Californie et l'affaire des baux perpétuels au Japon.*

» *juridictions* et aux règles que doivent suivre les juges dans l'appréciation des faits qui leur sont soumis, qu'il importe de faire la lumière et d'arriver à de satisfaisantes solutions »<sup>8</sup>.

Dès le début des séances, le président avait donc fort bien indiqué que la nature de la compétence de la nouvelle juridiction serait une des questions essentielles à trancher.

On sait que le Comité consultatif de Juristes conclut à la compétence obligatoire de la Cour<sup>9</sup> : le statut de la Cour prendrait la forme d'une convention internationale dans laquelle les Etats accorderaient leur assentiment à la juridiction obligatoire pour le règlement des litiges d'ordre juridique. Tous les autres différends, de quelque nature qu'ils soient, pourraient être portés à la Cour en vertu d'une convention, soit générale, soit spéciale, entre les parties<sup>10</sup>.

Le rôle joué par le baron Descamps pour faire triompher le principe de la compétence obligatoire — l'avis du Comité fut adopté à l'unanimité — est moins connu et il convient de le mettre quelque peu en lumière. Ayant constaté les divergences entre les opinions des membres au sujet de la question de savoir si l'article 14 du Pacte permettait une prise de position concernant le principe de l'arbitrage obligatoire<sup>11</sup>, le président intervint et défendit la thèse que certains litiges devraient être soumis à la judicature obligatoire (11<sup>e</sup> séance). Dans une *Note sur la question de la Judicature obligatoire*<sup>12</sup>, il suggéra de résoudre la difficulté « en un esprit de sage progrès » et déclara que les différends d'ordre juridique devraient être soumis à la procédure juridictionnelle excluant toute autre procédure comme moyen définitif de solution. C'est encore le baron Descamps qui, lors de la 12<sup>e</sup> séance, formula clairement cette pensée dans une *Proposition transactionnelle* qu'il avait rédigée en collaboration avec l'éminent juriste anglais Lord Phillimore :

<sup>8</sup> Cour permanente de Justice internationale. Comité consultatif de juristes. *Procès-verbaux des séances du comité, 16 juin - 24 juillet 1920*, La Haye, Van Langenhuisen frères, 1920, p. 18 : discours prononcé le 16 juin 1920 par le baron Descamps.

<sup>9</sup> *Texte du projet pour l'établissement de la Cour permanente de Justice internationale*, article 34 : Entre les Etats Membres de la Société des Nations la Cour statue sans convention spéciale sur les différends d'ordre juridique, qui ont pour objet... [l'article définit ces différends en reproduisant les spécifications de l'article 13 du Pacte]. *Ibidem*, p. 679.

<sup>10</sup> *Rapport rédigé par M. De Lapradelle au sujet du projet* : « Il n'est pas question de lier les Etats par l'arbitrage obligatoire sans leur assentiment. La compétence arbitrale ne peut naître que d'une convention. La convention qui établit ici l'arbitrage obligatoire est le statut qui organise la Cour. Indépendamment des litiges d'ordre juridique, qui relèvent ainsi de l'arbitrage obligatoire, tous différends, de quelque nature qu'ils soient, peuvent être portés à la Cour en vertu d'une convention, soit générale, soit spéciale, des parties... », *ibidem*, p. 727.

<sup>11</sup> Lord Phillimore, membre de Conseil privé de S.M. le Roi d'Angleterre, était d'avis que, d'après les termes de l'article 14 du Pacte, la Cour ne pouvait être compétente à moins que chacune des parties lui soumette le différend. *Ibidem*, p. 252.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 254.

« Article 3 : Tout Etat signataire du présent acte est considéré comme » acceptant de résoudre juridictionnellement tout différend... [d'ordre » juridique] »<sup>13</sup>.

Tous les membres se déclarèrent d'accord quant au fond de ce texte de sorte que la discussion qui allait s'engager ne concernait que la déclaration finale du principe. Le Comité de rédaction auquel on avait laissé le soin de trouver la formule établit l'arbitrage obligatoire dans l'article 34 du projet<sup>14</sup>.

Si les juristes du Comité consultatif avaient pu se rallier aux vues de leur président belge, qui avait dirigé les débats dans un esprit essentiellement juridique et scientifique, il n'en fut plus de même lorsque le projet pénétra dans les rouages de la Société des Nations, organisation à caractère essentiellement politique<sup>15</sup>.

En octobre 1920, le délégué britannique (Lord Balfour) présenta une note sur la Cour permanente de Justice au Conseil de la Société des Nations dans laquelle il déclara le projet proposé par les juristes inacceptable « sans lui faire subir des modifications de quelque importance » : la juridiction obligatoire serait en contradiction avec l'article 14 du Pacte<sup>16</sup>. Cet article, toujours selon le délégué britannique, envisage que la Cour ne connaît que des différends que les parties décident de leur plein gré de lui soumettre. Le Comité de Juristes aurait donc outrepassé ses pouvoirs.

Le représentant de la France (Léon Bourgeois) constata dans son rapport au Conseil que le caractère obligatoire de la nouvelle juridiction modifierait l'article 12 du Pacte, qui consacre la liberté du choix des moyens de règlement des différends. Il proposa donc que ce problème fût étudié dans un prochain avenir et demanda de substituer une nouvelle rédaction aux articles de l'avant-projet.

C'est ainsi que l'idée de la juridiction obligatoire des dix experts fut compromise dès la première discussion dans un organe politique<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 272.

<sup>14</sup> *Supra*, note 9.

<sup>15</sup> RAY J., *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, Paris, Recueil Sirey, 1930, p. 12.

<sup>16</sup> Société des Nations. Cour permanente de Justice internationale. *Documents au sujet des mesures prises par le Conseil de la Société des Nations aux termes de l'article 14 du Pacte*, Genève, 1921, p. 38. L'attitude de Lord Balfour a été étudiée par BAKER P., « The Obligatory Jurisdiction of the Permanent Court of Justice », in : *British Yearbook of International Law*, 1925, pp. 68-102.

<sup>17</sup> Le Conseil adopta la rédaction suivante : article 34 : Sans préjudice de la faculté conférée par l'article 12 du Pacte, aux parties en litige, de le soumettre soit à la procédure judiciaire ou arbitrale, soit à l'examen du Conseil, la Cour connaîtra sans convention spéciale des litiges dont le règlement est confié à elle ou à la juridiction instituée par la Société des Nations, aux termes des traités en vigueur. *Documents au sujet des mesures prises par le Conseil de la Société des Nations aux termes de l'article 14 du Pacte*, *op. cit.*, pp. 57-58.

Le projet ainsi modifié par le Conseil sur le point capital du caractère obligatoire de la Cour a fait l'objet de divers amendements émanant de source officielle. Le gouvernement belge n'a pas fait usage de son droit de présenter des amendements, mais un de ses délégués à la Première Assemblée, le sénateur Henri La Fontaine, a défendu énergiquement la juridiction obligatoire de la nouvelle Cour lorsque le projet fut examiné par la Troisième Commission de l'Assemblée (1920).

Henri La Fontaine (1854-1943) qu'on a qualifié de « champion de la paix et de l'organisation juridique internationale »<sup>18</sup> était un pacifiste belge de renommée internationale qui, en 1913, avait obtenu le Prix Nobel de la Paix. Documentaliste et bibliographe enthousiaste, il avait, dès 1891, consacré une série d'études à la bibliographie de la Paix<sup>19</sup>. En 1902, parut son ouvrage principal intitulé *Pasicrisie internationale. Histoire documentaire des arbitrages internationaux*<sup>20</sup>. C'est une collection impressionnante de 368 documents — compromis, sentences, règlements de procédure —, véritable jurisprudence de droit public international dont la connaissance parut nécessaire à son auteur, l'humanité s'orientant depuis plusieurs siècles déjà vers la constitution d'un tribunal international. Le progrès spectaculaire de la procédure arbitrale aux xviii<sup>e</sup> et xix<sup>e</sup> siècles avait fait naître la conviction chez ce grand visionnaire qu'était Henri La Fontaine « que le vingtième siècle ne se terminerait pas sans » voir se constituer enfin une Juridiction internationale permanente et se » promulguer un Code de droit public international »<sup>21</sup>.

En 1912, dans un article, écrit en collaboration avec Paul Otlet<sup>22</sup>, il avait esquissé les fonctions des organes d'un organisme politique mondial, qui, à ses yeux, était déjà en voie de construction. Le pouvoir judiciaire serait exercé sous la forme de l'arbitrage et aurait comme organes la Cour de La Haye et une Cour des Prises. Pendant la guerre, en 1917, avait paru aux Etats-Unis son

<sup>18</sup> *Henri La Fontaine, 1854-1943. Paul Otlet, 1868-1944*, Bruxelles, éd. Mundaneum, 1954, p. 5 (biographie par G. Lorphèvre). Cet ouvrage contient une bibliographie complète de son œuvre par Chr. LORPÈVRE-MONTLIBERT. Voir aussi *Le Parlement belge 1930*, Bruxelles, L. Kryn, 1930, pp. 155-157. Henri La Fontaine a été délégué de la Belgique à la Société des Nations (sessions de 1920 et 1921). En 1922, le gouvernement belge a retiré sa confiance à Henri La Fontaine « sous pression extérieure » : « La Belgique et la Société des Nations », in : *L'Indépendance belge*, 25 août 1922. La documentation personnelle de Henri La Fontaine, conservée au Mundaneum (3, rue de Maelbeck, Bruxelles 4) a aimablement été mise à notre disposition par son directeur, M. Lorphèvre.

<sup>19</sup> Ch. LORPÈVRE-MONTLIBERT, « Bibliographie des principaux travaux d'Henri La Fontaine », in : *Henri La Fontaine, 1854-1943, op. cit.*, pp. 7-11.

<sup>20</sup> LA FONTAINE H., *Pasicrisie internationale. Histoire documentaire des arbitrages internationaux, 1794-1900*, Berne, Impr. Stämpfli, 1902.

<sup>21</sup> Introduction, p. XVI.

<sup>22</sup> LA FONTAINE H. et OTLET P., « La vie internationale et l'effort pour son organisation », in : *La vie internationale*, 1912, pp. 9-34.

livre *The Great Solution*<sup>23</sup> dans lequel il développa un projet de pacte entre les nations. Dans cet ouvrage Henri La Fontaine s'efforce de tracer les grandes lignes d'une organisation judiciaire internationale assez souple et assez élaborée pour assurer la pleine observance du principe que tous les différends entre les Etats soient réglés par voie amiable ou contentieuse. Afin d'assurer le règlement pacifique des conflits, il propose la création d'une organisation judiciaire internationale, comportant une triple juridiction : gracieuse, arbitrale et contentieuse. Dans son système, l'institution en droit international de la procédure par défaut permet de poursuivre un Etat défendeur récalcitrant ou négligent.

Rien d'étonnant donc de voir le délégué de la Belgique à la Société des Nations, ce « grand vieillard aux moustaches blanches, à la gauloise »<sup>24</sup>, ce pacifiste convaincu, prendre la défense de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale. Le gouvernement belge avait d'ailleurs donné à ses délégués à l'Assemblée de Genève la mission de défendre le recours obligatoire<sup>25</sup>.

A la Troisième Commission de la Première Assemblée, la question la plus importante qui se posait était à nouveau celle de la juridiction obligatoire, que certains délégués voulaient réintroduire dans le projet. Lorsque la discussion générale concernant ce point fut reprise, Henri La Fontaine, « notre vétéran pacifique »<sup>26</sup>, s'efforça de prouver que l'intention des rédacteurs de l'article 14 du Pacte avait été de créer une Cour devant laquelle un Etat pourrait en forcer un autre à comparaître sans qu'il y ait entre les parties une convention préalable ou un accord spécial. Il déclara illogique de ne pas établir la juridiction obligatoire pour des conflits de moindre importance, alors qu'on avait créé l'obligation d'avoir recours à une juridiction ou à la médiation, dans les conflits qui menacent d'entraîner la guerre (article 12). Il rappela la critique qui avait été de tout temps adressée à la juridiction arbitrale, à savoir qu'elle ne rend pas de véritables jugements fondés sur le droit : pour cette raison on avait voulu créer une juridiction véritable, capable d'établir une jurisprudence internationale. Il s'opposa également à la réalisation du principe de l'arbitrage obligatoire au

<sup>23</sup> LA FONTAINE H., *The Great Solution. Magnissima Charta*, Boston, World Peace Foundation, 1916.

<sup>24</sup> *La tribune de Genève*, 21/22 novembre 1920.

<sup>25</sup> *Annales parlementaires de Belgique*. Session législative ordinaire de 1920-1921. Sénat. Séance du jeudi 4 août 1921, p. 1103 : « M. La Fontaine... Or, il a été introduit dans ce statut des articles instituant un recours obligatoire pour les gouvernements qui y consentent. Le gouvernement belge avait donné à ses délégués à l'assemblée de Genève la mission de défendre le recours obligatoire : la lutte a été assez dure et le hasard a fait que j'ai été à cet égard le porte-parole de la délégation belge, et nous avons pu faire inscrire dans le statut la possibilité pour les Etats de se soumettre obligatoirement à la Cour de Justice internationale pour des questions de droit pur et pour l'interprétation des traités ».

<sup>26</sup> ROLIN H., « La Belgique à la Société des Nations », in : *La patrie belge 1830-1930*, Bruxelles, Le Soir, 1930, pp. 195-210, p. 202.

moyen de conventions spéciales entre Etats : il en faudrait 1.580 pour réaliser cet objectif <sup>27</sup> !

On connaît le sort des amendements tendant à accepter la juridiction obligatoire et le droit pour les parties d'agir par voie d'assignation unilatérale. Quelque divergence d'opinions qu'il pût y avoir sur l'interprétation du Pacte en ce qui concerne l'acceptation d'une juridiction obligatoire dans le cadre de ses dispositions, ainsi que sur l'opportunité politique d'accepter une juridiction inconditionnellement obligatoire dans les rapports internationaux, on s'est arrêté devant la considération que l'unanimité des membres de la Société était nécessaire pour l'établissement de la Cour, et que cette unanimité ne semblait pouvoir être obtenue que sur la base des principes établis par le projet du Conseil <sup>28</sup>.

Toutefois, et c'est là le mince mais combien précieux résultat des efforts pour le recours obligatoire, la Troisième Commission, sur la proposition du délégué brésilien Fernandes, décida d'ajouter un nouvel alinéa (article 36, alinéa 2) <sup>29</sup> au projet qui donne la *faculté* d'accepter la juridiction obligatoire : les Etats, disposés à l'admettre, pourraient faire une déclaration à ce sujet. C'est le système, toujours en vigueur du reste, de la « clause facultative ». Le ministre des Affaires étrangères belge Paul Hymans, qui présidait la Première Assemblée, a caractérisé ce mécanisme par cette phrase concise : « sans décréter l'arbitrage obligatoire, on ouvre les voies qui y conduisent » <sup>30</sup>.

Lors de la discussion du projet à la Première Assemblée, les délégués des

<sup>27</sup> Quatrième séance, 26 novembre 1920, *Documents au sujet des mesures prises par le Conseil de la Société des Nations aux termes de l'article 14 du Pacte, op. cit.*, pp. 93-95.

<sup>28</sup> Rapport et projet provisoire présentés à l'Assemblée par la Troisième Commission, *ibidem*, pp. 210-211.

<sup>29</sup> Article 36, alinéa 2 : Les Membres de la Société et Etats mentionnés à l'Annexe du Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du Protocole, auquel le présent Acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre Membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

a) l'interprétation d'un traité;  
 b) tout point de droit international;  
 c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;  
 d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains Membres ou Etats, ou pour un délai déterminé.

En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide. *Ibidem*, p. 263.

<sup>30</sup> Paul HYMANS, « Les débuts de la Société des Nations », in : *Revue de Droit international et de législation comparée*, 1921, pp. 5-16, p. 11. Paul HYMANS, « La Première Assemblée de la Société des Nations », in : *Fragments d'histoire. Impressions et souvenirs*, Bruxelles, La Connaissance, 1940, pp. 174-184, p. 181.

grandes puissances défendirent l'attitude négative de leur gouvernement. Lord Balfour, au nom de l'Empire britannique, déclara que, pour que le projet d'une Cour à recours obligatoire réussisse, il fallait lui permettre de suivre ce développement naturel qui est le secret de toutes les réussites permanentes dans les affaires humaines<sup>31</sup>.

Léon Bourgeois, délégué de la France, prenant la parole comme un des doyens des défenseurs de la cause de l'arbitrage obligatoire, développa l'idée que le recours obligatoire n'est possible sans confiance dans la juridiction supérieure, confiance qui ne s'impose pas, et qui ne peut se développer qu'au fur et à mesure que la Cour fonctionne<sup>32</sup>.

C'est la même Assemblée qui, le 13 décembre 1920, approuva à l'unanimité le projet de statut de la Cour permanente de Justice internationale — ce fut l'œuvre capitale de la Première Assemblée — non sans avoir entendu le délégué belge exprimer sa profonde déception. Henri La Fontaine, « the old fighter for peace »<sup>33</sup> s'adressait à l'Assemblée en ces termes :

« ... Les peuples avaient un autre espoir, c'est que le recours à la justice internationale serait obligatoire et qu'il le serait pour tous les différends. Une minorité de délégations a paralysé ici encore la volonté de la majorité. Je ne reviens pas sur les explications qui vous ont été données par les orateurs qui m'ont précédé; je ne veux retenir que deux des arguments qui nous ont été opposés.

» Avec un étonnement extraordinaire, j'ai entendu sur des lèvres qui jadis défendaient le principe de l'arbitrage obligatoire les mots « d'intérêt vital »;

<sup>31</sup> « It is quite true that we desire to see the applications to that Court made voluntarily and not compulsorily. That is not because we desire to discourage the movement in which we have taken part, nor because we desire to check its extension to the furthest practicable fields, but because we are convinced... that if these things are to be successful they must be allowed to grow. If they are to achieve all that their framers desire for them, they must be allowed to pursue that natural development which is the secret of all permanent success in human affairs, and not least in that part of human affairs which deals with politics », *Documents au sujet des mesures prises par le Conseil de la Société des Nations aux termes de l'article 14 du Pacte, op. cit.*, p. 247.

<sup>32</sup> « Au fond de tout ce problème, il y a une question de confiance dans la juridiction supérieure et cette confiance ne s'impose pas, pas plus que le crédit ne s'impose. Cette confiance naît du spectacle des choses, de l'expérience acquise, de l'exemple donné par la Cour, de la netteté, de l'élévation, de l'impartialité de ses décisions. Beaucoup attendront de voir comment la Cour a fonctionné, quelles sentences elle a rendues. La confiance dans la Cour s'accroîtra au fur et à mesure que cette expérience se développera. C'est la méthode expérimentale, c'est la méthode de l'organisation de la vie qui n'impose pas à la volonté des gens qui n'y ont pas suffisamment réfléchi, qui ne se sont pas rendu compte suffisamment des conditions de leur consentement, le regret d'avoir consenti. C'est au contraire la confiance dans la conscience des Etats, dans leur sagesse et en même temps, dans la sagesse de la Cour », *ibidem*, p. 252.

<sup>33</sup> F. WALTERS, *A History of the League of Nations*, London, New York, Toronto, Oxford University Press, 1952, vol. I, p. 117.

» j'ai entendu proclamer la souveraineté absolue des Etats. On nous a dit que  
 » les peuples seuls étaient juges de leur intérêt vital et que reconnaître le droit  
 » pour un Etat d'en assigner un autre portait une atteinte grave à la souve-  
 » raineté des Etats. Ce n'est pas l'heure de discuter à nouveau ces principes, ils  
 » sont, dans l'opinion générale du monde et des juristes, définitivement  
 » condamnés.

» Quand j'ai entendu ces arguments, il me semblait qu'une ombre rôdait  
 » dans la salle où nous siégeons d'un reître à large carrure, d'un junker de  
 » haute taille qui, en 1907, à La Haye, a été la cause de l'échec qui est alors  
 » survenu (*applaudissements*)<sup>34</sup>.

» On oublie que le fait de ne pas accepter l'obligation de recourir à la  
 » Cour, c'est la faculté pour les Etats de recourir à la guerre (*nouveaux applau-  
 » dissements*); c'est le maintien nécessaire des armements puisque l'on ne sait  
 » pas si demain, dans sa pleine souveraineté, un Etat ne se servira pas de ses  
 » armements; c'est l'impossibilité de briser le cercle vicieux dans lequel le  
 » monde est enfermé...

» Nous avons tout de même obtenu que dans le statut qui vous est soumis,  
 » la possibilité de consentir à un recours obligatoire existe pour tous. J'espère  
 » que ceux qui signeront le protocole, et je pense qu'aucune des délégations  
 » n'y manquera, accepteront les dispositions de l'article 36... »<sup>35</sup>.

Les espoirs du délégué belge ont été déçus. Même le gouvernement belge l'a trompé dans ses espérances. Lorsque, le 29 juin 1921, le ministre belge des Affaires étrangères, Henri Jaspar, dépose le projet de loi portant approbation du Protocole concernant le Statut de la Cour de Justice internationale à la Chambre, il soumet uniquement le premier Protocole à l'assentiment des Chambres (signé à Genève, le 9 mai 1921 par le plénipotentiaire de Belgique)<sup>36</sup>, mais pas le second Protocole réservé à la signature des Etats qui acceptent la disposition facultative de l'article 36, alinéa 2, concernant la juridiction obligatoire de la Cour. Le Ministre se borne à faire remarquer dans l'Exposé des Motifs, que les Etats ont, en tout temps, la faculté de se rallier à cet article<sup>37</sup>, et Charles Woeste, rapporteur, signale « qu'il va de soi qu'aucun Etat ne » pourra en assigner un autre devant la Cour permanente de Justice interna-

<sup>34</sup> Il s'agit du baron Marschall von Bieberstein. Dans son étude « La Conférence de la Paix », Bruxelles, M. Weissenbruch, 1908 (extrait de la *Revue de Belgique*), H. La Fontaine avait lancé une violente attaque contre l'attitude de l'Allemagne qui, en 1899 comme en 1907, fit échouer la tentative d'organiser l'arbitrage obligatoire.

<sup>35</sup> *Documents au sujet des mesures prises par le Conseil de la Société des Nations aux termes de l'article 14 du Pacte, op. cit.*, pp. 232-233.

<sup>36</sup> Cf. la loi du 17 août 1921 portant approbation du Protocole concernant le Statut de la Cour Permanente de Justice, *Moniteur belge*, 23 septembre 1921, pp. 8042-8049.

<sup>37</sup> *Documents parlementaires*. Session de 1920-1921. Chambre des représentants. Exposé des motifs, texte du projet de loi et texte du Protocole. Séance du 29 juin 1921, n° 415, p. 3.

» tionale sans son assentiment. Cet assentiment résultera d'un compromis » spécial qui fixera l'objet et les conditions du litige »<sup>38</sup>.

Il est évident que le sénateur Henri La Fontaine n'a pas manqué d'interpeller le Ministre au sujet de la question qui l'avait tellement occupé à Genève. Henri Jaspar, dans une réponse plutôt évasive, affirma qu'en ne prenant pas attitude au sujet du recours obligatoire le gouvernement belge avait agi avec prudence et réflexion, comme la plupart des autres grandes nations (4 août 1921)<sup>39</sup>.

Il faudra même attendre cinq ans avant que la Belgique, qui avait reconnu le Statut de la Cour en 1921 (loi du 17 août 1921) ne souscrive à la déclaration reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (loi du 15 mars 1926).

Les ministres des Affaires étrangères Henri Jaspar (20 novembre 1920 — 11 mars 1924) et Paul Hymans (11 mars 1924 — 13 mai 1925) ont ajourné toute prise de position et ce n'est qu'après la nomination d'Emile Vandervelde au poste de ministre des Affaires étrangères (17 juin 1925) que la question fut immédiatement abordée. Emile Vandervelde signa l'engagement « au lendemain de son entrée en charge, dès le 25 septembre 1925 »<sup>40</sup>.

Les quelques lignes que le professeur Henri Rolin a consacrées dans son étude *La politique de la Belgique dans la Société des Nations*, à l'attitude du gouvernement belge en matière de règlement pacifique des litiges internationaux, sont particulièrement précieuses, son auteur ayant exercé la fonction de chef de cabinet sous Emile Vandervelde (1925) :

« On pourrait croire... que le gouvernement belge serait des premiers à » faire usage de la dite faculté [reconnaissance de la compétence de la Cour » permanente de Justice internationale sous condition de réciprocité] et à » apposer sa signature au Protocole facultatif. Et telle fut effectivement la » conclusion première au ministère des Affaires étrangères. Tout au moins en » principe, car l'opinion prévalait à ce moment à Bruxelles que l'incertitude » du droit international non écrit rendait préférable de limiter la compétence » de la Cour aux litiges surgissant au sujet de l'interprétation du droit conven-

<sup>38</sup> *Documents parlementaires*. Session de 1920-1921. Chambre des représentants. Rapport. Séance du 20 juillet 1921, n° 493, p. 3.

<sup>39</sup> *Annales parlementaires de Belgique*. Session de 1920-1921. Sénat. Séance du jeudi 4 août 1921, p. 1103 : « Je répons maintenant à la seconde observation de l'honorable sénateur. Il y a, en effet, dans le traité, un article 36 qui stipule que l'arbitrage pourra être, en certains cas, obligatoire. Le gouvernement belge n'a pas, jusqu'ores, adhéré à cette stipulation, car il avait la faculté de se prononcer sur les autres clauses, sans qu'il dût nécessairement adopter celle-là. En ne prenant pas attitude, le gouvernement belge a agi avec prudence et réflexion, comme la plupart des autres grandes nations, d'ailleurs. Cela ne veut pas dire toutefois qu'il soit hostile ou indifférent à l'idée. Personnellement, je suis enclin à penser que l'adhésion de la Belgique à la formule de l'arbitrage obligatoire pourrait être envisagée. Comme le disait M. le premier ministre à la Chambre, le gouvernement délibère à ce sujet. Dès qu'il sera complètement fixé, il pourra, comme les statuts le lui permettent, adhérer à l'article 36 du traité ».

<sup>40</sup> ROLIN H., *La Belgique à la Société des Nations*, op. cit., pp. 208-209.

» tionnel et aux contestations de fait. Mais le Conseil des ministres se montra  
 » hésitant : une discussion venait de surgir entre les Pays-Bas et la Belgique  
 » en marge des négociations relatives à la révision des Traités de 1839 au  
 » sujet des passes des Wielingen. Ne fallait-il pas craindre que le gouvernement  
 » de La Haye ne s'emparât de ce prétexte pour évoquer une partie du  
 » problème et la soumettre sous une forme tendancieuse à la juridiction de  
 » La Haye ? Crainte chimérique sans doute mais qui suffit pour faire ajourner  
 » toute adhésion à l'arbitrage obligatoire... »<sup>41</sup>.

Deux objections de nature différente furent donc soulevées dans les milieux belges : aux objections de principe s'ajoutèrent celles qui découlaient d'un grave différend avec un pays voisin et qui faisaient réaliser brutalement les conséquences pratiques d'un éventuel engagement général et abstrait.

En ce qui concerne les objections de principe, nous disposons du témoignage de deux juristes belges éminents.

Le premier, Maurice Bourquin, conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères (1920), faisant sienne toute l'argumentation qu'avait développée Léon Bourgeois à la Société des Nations, considérait la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale comme prématurée et audacieuse :

» L'idée [article 34 du projet primitif]<sup>42</sup>, surtout sous la forme très élastique  
 » qui lui était donnée (que faut-il entendre au juste par « tout point de droit  
 » international » ?) pouvait paraître d'une audace excessive. Sans méconnaître  
 » la valeur des intentions qui l'inspiraient, il était permis de se demander si  
 » cette formule d'avenir n'était point, à l'heure actuelle, un peu prématurée et  
 » s'il était opportun d'attribuer d'emblée un pouvoir si considérable, une  
 » puissance si étendue, à un organisme qui ne pourra compter sur l'entière  
 » confiance des peuples qu'après leur avoir fourni expérimentalement les preuves  
 » de sa sagesse et de sa complète impartialité »<sup>43</sup>.

Le second, Henri-Albéric Rolin, conseiller juridique adjoint au ministère des  
 » Affaires étrangères, a révélé ses conceptions au cours des séances de la  
 » Cinquième Assemblée de la Société des Nations qui devaient aboutir au  
 » célèbre Protocole de Genève, voté le 2 octobre 1924.

Le texte du Pacte ne contenant aucune condamnation formelle de la guerre<sup>44</sup>, on cherchait à boucher cette « fissure ». On se mit à élaborer un

<sup>41</sup> ROLIN H., *La politique de la Belgique dans la Société des Nations*, Genève, Librairie Kundig, 1931 (Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales, n° 1), p. 51.

<sup>42</sup> Voir note 9.

<sup>43</sup> BOURQUIN M., « La Cour de Justice internationale », in : *Revue de droit international et de législation comparée*, 1921, pp. 17-34, p. 28-29.

<sup>44</sup> L'article 15 admet qu'un rapport non unanime du Conseil rend aux parties le droit de faire la guerre.

Protocole sur le règlement pacifique des différends internationaux qui aurait pour but de faciliter la réduction et la limitation des armements tout en garantissant la sécurité des Etats par le développement des procédures de règlement pacifique de tous les différends internationaux et la condamnation effective de la guerre d'agression. La portée de la disposition facultative fit l'objet d'un examen très attentif. La Première Commission fut chargée d'étudier les articles relatifs au règlement des différends et d'examiner dans quelles limites les termes de l'article 36, alinéa 2, pourraient être précisés, afin de faciliter l'acceptation de cette clause.

Lors de la discussion générale de ces deux questions au sein de cette Commission, M. Henri Rolin a eu l'occasion de développer ses idées au sujet du problème qui nous occupe (séance du 11 septembre 1924)<sup>45</sup>.

Après avoir déclaré que la proposition de rendre obligatoire la juridiction de la Cour pour tous les conflits d'ordre juridique constitue un progrès presque révolutionnaire, il démontra la nécessité de soustraire provisoirement certains différends à la compétence de la Cour. Le procès-verbal de la séance traduit la pensée du délégué belge en ces termes :

« Il y a... en matière de droit international, d'une part, le droit écrit et, »  
 » d'autre part, le droit qu'on qualifie bien dans les traités de droit positif, »  
 » mais qui est un droit non écrit, droit traditionnel, qui fait l'objet d'interpréta- »  
 » tions diverses.

» L'orateur [M. Rolin] déclare que, chaque fois qu'il a été consulté par son »  
 » gouvernement sur l'opportunité d'adhérer à la compétence obligatoire de la »  
 » Cour permanente de Justice, autant il l'y a poussé de toutes ses forces »  
 » pour les points a, c, d de l'article 36, c'est-à-dire pour ce qui concerne »  
 » l'interprétation des traités de droit international écrit, pour la réalité des »  
 » violations d'engagements internationaux et pour l'évaluation des réparations »  
 » dues, autant il l'a toujours mis en garde contre l'inconvénient qu'il »  
 » y aurait à soumettre à la Cour permanente de Justice tout différend relatif »  
 » à tout point de droit international, parce que la conception qu'un Etat se fait »  
 » de bonne foi de l'étendue du droit international non écrit peut être plus »  
 » restreinte ou plus étendue que celle d'un autre Etat avec lequel il pourrait »  
 » être en différend... [L'exclusion du paragraphe b de l'acceptation] perdra, »  
 » d'année en année, son importance. Le domaine du droit international »  
 » conventionnel ne cesse de s'étendre... L'orateur croit, cependant, que ce »  
 » serait brûler les étapes que d'aller aussi loin que le proposent les juristes »  
 » qui ont élaboré des statuts pour étendre la compétence même au droit non »  
 » écrit. »

M. Rolin s'est donc fait le défenseur du mécanisme de la clause facultative,

<sup>45</sup> Société des Nations. *Journal officiel*. Supplément spécial n° 24. Actes de la Cinquième Assemblée. Séances des commissions. Procès-verbaux de la Première Commission (questions constitutionnelles). Genève, 1924, pp. 21-23.

qu'il a qualifié au cours de son exposé de « tout à fait remarquable de souplesse », car il permet aux Etats de choisir telle ou telle catégorie de conflits qui leur paraissent mûrs pour faire l'objet d'une véritable juridiction internationale. Toutefois, conscient de l'absence de règles de droit unanimement reconnues en certaines matières, il trouva prématurée l'obligation de soumettre « tout point de droit international » à la connaissance de la Cour.

La comparaison des avis de MM. Bourquin et Rolin conduit à la conclusion que l'expression « tout point de droit international » (article 36, alinéa 2, b du Statut de la Cour) a été la pierre d'achoppement dans les milieux gouvernementaux belges <sup>46</sup>.

La deuxième raison qui a entraîné le retard de l'acceptation de la clause facultative par la Belgique a été, comme le professeur Rolin l'a révélé, une difficulté bien concrète : le différend hollando-belge des Wielingen <sup>47</sup> surgi au cours des pourparlers qui furent menés à Paris après la première guerre mondiale en vue de la révision des Traités de 1839 <sup>48</sup>.

En 1839, les grandes puissances (l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-

<sup>46</sup> L'incertitude du droit international est très souvent invoquée comme argument contre la compétence obligatoire. Voir ANAND R., *Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice*, London, Asia Publishing House, 1961, pp. 60-71.

<sup>47</sup> AMBIVARITE, « La question des Wielingen. Les arguments hollandais », in : *Le Flambeau*, 1920, III, pp. 758-766.

BOUCHEZ L., *The Regime of Bays in International Law*, Leyden, A. Sythoff, 1964, pp. 130-135.

BOURQUIN M., « La question des Wielingen. Le point de vue belge », in : *La vie des peuples*, 1920, pp. 846-857.

BRUGMANS H., *De Wielingen, rechten en belangen*, Amsterdam, Scheltema en Holkema, 1920.

DE HOON H., « Bescheiden ter opheldering van het vraagstuk der Wielingen », in : *Rechtskundig Tijdschrift*, 1926, pp. 240-285; *L'Escaut et son embouchure. Le différend des Wielingen*, Bruxelles, Office de Publicité, 1927, 56 pp.

DENIER J., *Les relations hollando-belges. Le différend des Wielingen*, Paris, Les Presses Universitaires de France, 1922.

DE VISSCHER Ch. et GANSHOF F., « Le différend des Wielingen », in : *Revue de droit international et de législation comparée*, 1920, pp. 293-328.

Paul Hymans. *Mémoires*. Publiés par F. van Kalken et J. Bartier, Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, 1957, II, pp. 490-491.

PAULUS J., « La question des Wielingen. Le point de vue hollandais », in : *La vie des peuples*, 1920, pp. 857-866.

<sup>48</sup> DE RAEYMAEKER O., *België's internationaal beleid 1919-1939*, Brussel, Antwerpen, Leuven, Gent, Standaard Boekhandel, 1945, pp. 35-62, pp. 218-226.

DE VISSCHER Ch., « La revision des traités de 1839 », in : *Revue générale*, CII, 1919, pp. 511-524.

Ministère des Affaires étrangères, *Documents diplomatiques relatifs à la revision des traités de 1839*, Bruxelles, M. Weissenbruch, 1929.

HYMANS P., *Mémoires*, op. cit., I, pp. 291 et 344.

HYMANS P., *La revision des traités de 1839. La passe des Wielingen. La situation internationale de la Belgique*. Discours prononcés à la Chambre des Représentants, les 26 mai et 11 juin 1920. (Extrait des *Annales parlementaires*).

Bretagne, la Prusse et la Russie) avaient imposé au nouvel Etat qu'était la Belgique un statut international de neutralité perpétuelle et garantie. Ce statut, une clef de voûte de l'équilibre européen, reposait sur trois traités conclus à Londres le 19 avril 1839 (Traité des Puissances avec la Belgique et avec les Pays-Bas; Traité hollando-belge). Devenu caduc par l'agression austro-allemande en violation du traité collectif par deux de ses signataires (l'Autriche-Hongrie et la Prusse), ce statut devait être révisé. Or, selon les hommes politiques belges<sup>49</sup>, ces trois traités formaient un bloc. Il fallait donc mettre fin, non seulement à la neutralité permanente, mais aussi aux inconvénients concernant le régime de l'Escaut et la configuration du territoire que les clauses territoriales des Traités de 1839 avaient fait naître. La neutralité conventionnelle et la garantie des Grandes Puissances avaient dû faire compensation aux faiblesses de la constitution territoriale. La faillite du système imposé justifiait aux yeux de certains la révision générale de toutes les clauses du Traité hollando-belge qui traçaient le statut territorial et fluvial de la Belgique<sup>50</sup>.

La question de la révision des Traités de 1839 fut soumise aux Puissances Alliées et Associées (Mémoire belge du 17 janvier 1919)<sup>51</sup> et défendue par le ministre belge des Affaires étrangères Paul Hymans au Conseil Suprême des Alliés le 11 février 1919<sup>52</sup>. Une Commission des affaires belges fut créée qui, le 8 mars 1919, reconnut qu'il fallait libérer la Belgique de la limitation de souveraineté qui lui avait été imposée par les traités de 1839 et de supprimer les risques et inconvénients divers résultant desdits traités. On décida de soumettre la question à une Conférence des ministres des Affaires étrangères (des cinq Puissances Alliées et Associées, de la Belgique et des Pays-Bas) où le délégué hollandais se refusait de voir un rapport quelconque entre l'ancienne neutralité de la Belgique et des clauses territoriales des traités de 1839 : il défendit le *statu quo* territorial. La différence des thèses belge et hollandaise fut telle que le Conseil suprême décida le 4 juin 1919 de confier la question à une commission spéciale (la Commission des XIV, comprenant les représentants des Etats-Unis, de l'Empire britannique, de la France, de l'Italie, du Japon, de la

SMIT C., *Het verdrag tusschen Nederland en België van 19 april 1839*, Leiden, A. Sijthoff, 1946 (Nederlandsch Genootschap voor Internationale Zaken, III).

STRUYCKEN A., *Nederland, België en de Mogendheden*, Arnhem, S. Gouda Quint, 1919.

TELDERS B., *La révision des traités de 1839*, La Haye, M. Nijhoff, 1935.

<sup>49</sup> Voir les idées de Paul Hymans au lendemain de la guerre : « Avec l'idée de la totale indépendance, née dans l'écroulement du système de la neutralité, une autre idée pénétra les esprits et en quelque sorte s'imposa... l'Escaut doit être à nous ! Et les deux idées se rejoignent et s'unissent : abrogation de la neutralité, souveraineté sur l'Escaut. », *Mémoires*, *op. cit.*, I, p. 285.

<sup>50</sup> La thèse belge du rapport entre la neutralité garantie et la constitution territoriale du jeune Etat belge a soulevé maintes critiques. Voir DE RAEYMAEKER O., *België's internationaal beleid*, *op. cit.*, p. 43 et s. et ROLIN H., *La Belgique neuve ?*, Bruxelles, F. Larcier, 1937, p. 69.

<sup>51</sup> DE RAEYMAEKER O., *België's internationaal beleid*, *op. cit.*, pp. 527-539.

<sup>52</sup> HYMAN P., *Mémoires*, *op. cit.*, I, p. 359 et s.

Belgique et de la Hollande) tout en indiquant qu'aucun transfert de souveraineté ni aucune création de servitudes internationales ne serait accepté : une politique annexionniste de la part de la Belgique était donc exclue d'avance<sup>53</sup>.

Un accord concernant les problèmes d'ordre fluvial, économique et politique semblait se réaliser, lorsque surgit l'incident des Wielingen qui causa la suspension des négociations<sup>54</sup>.

La passe des Wielingen est la voie d'accès la plus importante et la plus fréquentée qui met l'Escaut occidental en communication avec la mer du Nord. Etant à moins de trois milles du littoral belge, elle traverse la mer territoriale belge avant de gagner la haute mer.

A la Commission des XIV, le gouvernement des Pays-Bas revendiqua la souveraineté de cette passe dans toute son étendue, avançant à l'appui de sa thèse que la passe des Wielingen devait être considérée comme une embouchure du fleuve, faisant partie intégrante de l'Escaut.

A la séance du 23 mars 1920 la délégation belge déclara :

« que le gouvernement tient que, dans les eaux qui font face à son littoral, »  
 » à l'ouest du prolongement en mer de la dernière section de la frontière »  
 » hollando-belge, les droits de souveraineté de la Belgique sont entiers et »  
 » exclusifs de tous droits de souveraineté au profit de la Hollande. Le gouverne- »  
 » ment belge considère donc que dans ces eaux, où les hostilités contre le »  
 » territoire belge se sont déroulées pendant quatre ans, sans que les Pays-Bas »  
 » y fassent une seule fois des objections, le gouvernement néerlandais ne peut »  
 » accomplir, sans invitation ou autorisation de la Belgique, des actes impliquant »  
 » la souveraineté. Le gouvernement belge ne saurait se départir dans l'avenir de »  
 » cette manière de voir »<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Emile Vandervelde s'est toujours prononcé contre ces revendications territoriales : Saxe J., « L'action internationale de Vandervelde », p. 189 in : *Emile Vandervelde, L'homme et son œuvre*, Bruxelles, L'Eglantine, 1928 et Hymans P., *Mémoires, op. cit.*, I, pp. 296-297. Telle fut aussi l'attitude de l'ancien ministre Prosper Poulet : Poulet P., « België's buitenlandse politiek », in : *Dietsche Warande en Belfort*, XXI, 1921, pp. 645-654.

<sup>54</sup> On peut se demander si le différend des Wielingen a constitué une raison suffisante pour justifier l'interruption des négociations. Ne voulait-on pas imposer une solution aux Pays-Bas avec l'appui des Alliés ? Voir De Raeymaeker O., *België's internationaal beleid, op. cit.*, pp. 218-219. Les Hollandais n'ont pas manqué de constater « l'atmosphère de chantage moral » : Telders B., *La révision des traités de 1839, op. cit.*, p. 34. Voir aussi Hymans P., *Mémoires*, I, p. 293 : « Nous savions sans doute qu'un programme annexionniste déplairait au Président Wilson et rien n'eût été plus imprudent que de réclamer brutalement des territoires. Mais nous comptions sur l'Angleterre pour nous assurer la libre disposition de l'Escaut en temps de guerre comme en temps de paix, pour préserver Anvers de l'embouteillage, pour nous mettre à même de conserver une liaison nécessaire avec la flotte britannique. »

<sup>55</sup> *La révision des traités de 1839. Pourparlers de Paris. Négociations des clauses fluviales et économiques.* Discours prononcés par M. Segers, Ministre d'Etat, à la Chambre des Représentants les 10 et 11 juin 1920 (Extrait des *Annales Parlementaires*). M. Segers représentait la Belgique à la Commission des XIV.

Un différend de cette nature nous semble être susceptible d'une solution judiciaire. La souveraineté d'un Etat dans une région déterminée ne peut-elle être déduite objectivement de principes de droit des gens, de l'examen des précédents, d'actes historiques, de traités, de la pratique des parties ? Aussi les auteurs belges se sont-ils efforcés de démontrer le bon droit du gouvernement belge. « Ni au point de vue historique, ni au point de vue juridique, la thèse » belge, fondée sur le droit commun de la mer territoriale, n'a pu être » ébranlée », telle fut la conclusion de l'étude du professeur Charles De Visscher et de François Ganshof, consacrée en 1920 au différend des Wielingen<sup>56</sup>. En 1927 encore le professeur H. De Hoon termina son étude du même différend par la remarque que « la Hollande, pays où le sens juridique a de » profondes racines, s'inclinera devant le bon droit de la Belgique qui désire » entretenir avec elle de bons rapports de voisinage »<sup>57</sup>.

Or, chose étonnante à première vue, la Belgique n'a jamais accepté la solution du différend par voie d'arbitrage offerte par le gouvernement des Pays-Bas au cours des pourparlers de la Commission des XIV à Paris et renouvelée le 29 mai 1922<sup>58</sup> ! Les Pays-Bas ayant accepté la compétence obligatoire dès 1921<sup>59</sup>, le gouvernement belge a même hésité d'adhérer à la déclaration facultative de crainte que le différend ne soit soumis à la Cour de La Haye.

Comment expliquer le point de vue de notre gouvernement qui, lors de la première Assemblée de la Société des Nations avait donné comme instruction à ses délégués de défendre la compétence obligatoire de la Cour internationale ?

L'attitude du gouvernement belge peut s'expliquer par le fait que nos leaders politiques ont considéré la question des Wielingen comme essentiellement politique. Lorsque le 26 mai 1920 le ministre des Affaires étrangères Paul Hymans donnait à la Chambre des explications sur l'incident qui venait de mettre fin aux négociations, il déclara ne vouloir « souscrire à des prétentions » qui menacent de réduire gravement notre sécurité et nos moyens de défense » et de porter atteinte à l'intégrité territoriale et à la dignité du pays »<sup>60</sup>. Le représentant de la Belgique à la Commission dont on venait de suspendre les travaux, M. Segers, déclarait à la Chambre que les arguments des Pays-Bas (note du 3 mai 1920) ne pouvaient être acceptés et qu'ils lui paraissaient incompatibles, non seulement avec nos intérêts essentiels, mais aussi avec la

<sup>56</sup> Article cité (note 47), p. 328.

<sup>57</sup> DE HOON H., *L'Escaut et son embouchure*, op. cit., p. 56.

<sup>58</sup> BRUGMANS H., *De Wielingen*, op. cit., p. 50. TELDERS B., *La revision des traités de 1839*, op. cit., pp. 32-33.

<sup>59</sup> Date de la ratification : 6 août 1921. *Rapport annuel de la Cour permanente de Justice internationale*, 1922-1925, p. 136.

<sup>60</sup> *Annales parlementaires de Belgique*. Session de 1919-1920. Chambre des Représentants. Séance du 26 mai 1920, p. 1221.

dignité qu'impose la souveraineté nationale<sup>61</sup>. Applaudi sur tous les bancs, il termina son exposé par la phrase pathétique : « Tous sont d'accord pour » proclamer qu'il est une limite qu'un pays ne peut franchir : c'est celle où se » monte la garde des intérêts vitaux et de la liberté de la nation »<sup>62</sup>. Plus » nettes encore sont les paroles du député Van Cauwelaert : « Nous ne nous » trouvons pas devant une question juridique, mais devant une question » politique »<sup>63</sup>.

En examinant ces déclarations on constate une répugnance très prononcée à soumettre le différend à la décision d'un tiers impartial. Elles nous rappellent les réserves, insérées jadis dans bon nombre de traités d'arbitrage, qui tendent à enlever à la juridiction internationale la connaissance de certaines catégories de différends, ceux notamment qui intéressent l'honneur, l'indépendance ou les intérêts vitaux des Etats, notions plutôt subjectives qui sont de nature à réduire à peu de chose la portée de l'obligation arbitrale. N'était-il pas question à la Chambre belge de « dignité du pays », de « liberté de la nation » et d'« intérêts vitaux » ?

La question des Wielingen illustre fort bien l'énorme difficulté de la classification des différends en « juridiques » et « politiques » : « le différend » le plus nettement juridique revêt un caractère politique, aussitôt qu'aux yeux » de l'Etat mis en cause, il est de nature à affecter ses intérêts essentiels »<sup>64</sup>. Confronté avec cette délicate question des Wielingen, le gouvernement belge a longtemps éprouvé des hésitations devant l'acceptation générale d'une solution judiciaire obligatoire de tous ses différends d'ordre juridique.

Mais en 1925 les circonstances deviennent plus favorables. Des hommes nouveaux sont au pouvoir (Cabinet Poulet - Vandervelde, 17 juin 1925). Au mois d'août 1924, la Belgique déclare qu'elle consent à maintenir la question des Wielingen dans le *statu quo*<sup>65</sup>. Le 2 octobre 1924 l'Assemblée de la Société des Nations, consacrant le droit de formuler des réserves lors de l'acceptation de la juridiction obligatoire — question délicate et controversée, aucune disposition expresse ne régissant les réserves — recommande aux Etats d'adhérer le plus tôt possible au Protocole spécial<sup>66</sup>. Le 3 avril 1925 les ministres des

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 1529.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 1530.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 1576.

<sup>64</sup> DE VISSCHER Ch., « Justice et médiation internationales », in : *Revue de droit international et de législation comparée*, 1928, p. 8. Voir aussi DE VISSCHER Ch., *Théories et réalités en droit international public*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, A. Pedone, 1960, p. 446.

<sup>65</sup> TELDERS B., *La revision des traités de 1839*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>66</sup> Société des Nations. *Journal officiel*. Supplément spécial n° 23. Actes de la Cinquième Assemblée. Séances plénières. Compte rendu des débats. Genève, 1924, p. 229. Le Premier Ministre belge Theunis déclara au cours des débats : « si les Grandes Puissances se décident à franchir cette étape [en adhérant à la clause facultative] il en résultera un accroissement notable de la confiance internationale, et je puis les assurer que la Belgique sera prête à

Affaires étrangères hollandais et belge signent le traité de revision qui doit mettre fin aux traités de 1839 <sup>67</sup>.

Le Protocole de Genève (1924) imposant aux Etats signataires de s'engager à reconnaître la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale comme obligatoire <sup>68</sup>, avait remporté l'approbation des milieux politiques belges. M. Paul Hymans, ministre des Affaires étrangères, conclut à la séance du 12 novembre 1924 de la Chambre que « le Protocole de Genève constitue un » magnifique édifice juridique et marque un grand progrès moral. C'est un » fait mémorable que la proclamation par les représentants de cinquante-quatre » nations, qu'elles entendent substituer la justice à la violence, qu'un peuple » ne pourra plus, désormais, se faire justice à lui-même et ne pourra fixer » unilatéralement la mesure de son droit » <sup>69</sup>.

La volonté générale de perfectionner les méthodes de règlement pacifique des différends internationaux, malgré l'échec ultérieur du Protocole devant l'opposition de l'Angleterre, se manifesta bientôt une fois de plus lorsque les traités de Locarno remplacèrent la solution de caractère universel — tentée en 1924 — par une série d'ententes régionales. Déposé le même jour que le projet de loi portant approbation du Pacte Rhénan et de la Convention d'arbitrage entre la Belgique et l'Allemagne (8 décembre 1925), le projet de

suivre leur exemple » (séance du 5 septembre 1924), *ibidem*, p. 61. Le 26 septembre 1928 l'Assemblée de la Société des Nations adopta une résolution dans le même sens : Société des Nations. *Journal officiel*. Supplément spécial, n° 64. Actes de la neuvième session ordinaire de l'Assemblée. Séances plénières. Compte rendu des débats, p. 183. Ces résolutions décidèrent plusieurs grandes puissances à faire des déclarations d'acceptation : la France (1924 et 1929), l'Allemagne (1927), le Royaume-Uni (1929). Notons ici que ni la Conférence des Etats signataires du Protocole de Signature du Statut de la Cour permanente de Justice internationale (1-23 septembre 1926), ni la Conférence concernant la revision du Statut de la Cour (4-12 septembre 1929) ne se sont occupées de la clause facultative.

<sup>67</sup> Ce traité, approuvé par le Parlement belge devait échouer devant l'opposition de la Première Chambre des Pays-Bas (24 mars 1927).

<sup>68</sup> « Article 3 : Les Etats signataires s'engagent à reconnaître comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour, mais sans préjudice de la faculté pour un Etat quelconque, lorsqu'il adhérerait au protocole spécial ouvert le 16 décembre 1920, prévu par ledit article, de formuler les réserves compatibles avec ladite clause. L'adhésion à ce protocole spécial ouvert le 16 décembre 1920 devra être faite dans le délai d'un mois qui suivra la mise en vigueur du présent Protocole. Les Etats qui adhéreront au présent Protocole après sa mise en vigueur devront s'acquitter de l'obligation ci-dessus dans le mois qui suivra leur adhésion. » Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux. *Journal officiel*, *loc. cit.*, p. 502.

<sup>69</sup> *Annales parlementaires*. Session de 1924-1925. Chambre des Représentants. Séance du mercredi 12 novembre 1924, p. 13. Cf. Henri JASPAR, « Paix et sécurité », in : *La Revue belge*, 1924, IV, n° 3, p. 205 : « [le système du Protocole de Genève] doit être approuvé sans réserve, surtout par les petites nations, surtout celles qui, comme la Belgique, sont particulièrement exposées à redevenir le champ clos des conflits armés ».

loi approuvant l'accession de la Belgique à la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale a parcouru tous les rouages du Parlement belge dans l'euphorie créée par les traités de Locarno qui établirent la mise en jeu de garanties, abrogèrent formellement la neutralisation de la Belgique et perfectionnèrent les méthodes de règlement pacifique <sup>70</sup>.

Au moment où le ministre Emile Vandervelde, qui s'était intéressé depuis longtemps au principe de l'arbitrage obligatoire dans les conflits internationaux <sup>71</sup>, déposa le projet de loi, vingt-trois Etats avaient déjà signé la disposition facultative <sup>72</sup>.

En soumettant le texte de la déclaration d'adhésion à l'approbation de la Chambre, le Ministre déclara que « le Gouvernement a tenu à marquer ainsi » la volonté du peuple belge d'accepter, d'une façon générale, comme mesure » de ses revendications, le droit et, comme expression du droit, la décision » d'une Cour dont la composition et la stabilité sont des gages de compétence » et d'impartialité » <sup>73</sup>, éloquente déclaration de principe à laquelle le rapporteur de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre, M. Van Cauwelaert, ajouta la remarque pertinente que « les petites nations, plus que les autres, » sont intéressées au triomphe du droit contre la violence et à l'achèvement » d'un système de garanties efficaces contre ceux qui voudraient injustement » troubler la paix » <sup>74</sup>.

<sup>70</sup> Loi du 8 mars 1926 portant approbation 1° du Pacte rhénan entre la Belgique et l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, et 2° de la Convention d'arbitrage entre la Belgique et l'Allemagne, accords conclus à Locarno, le 16 novembre 1925, et signés à Londres, le 1<sup>er</sup> décembre 1926.

<sup>71</sup> SAXE J., « L'action internationale de Vandervelde », in : *Emile Vandervelde, L'homme et son œuvre*, Bruxelles, L'Eglantine, 1928, pp. 156-214. Voir p. 171 : « Vandervelde n'était pas parmi ceux qui fondaient de vastes espérances sur ces Conférences [de la Paix de La Haye], et il ne s'en cachait pas. Mais lorsque, au cours de la deuxième Conférence de La Haye, en 1907, la majorité de la délégation belge s'opposa, tout comme la délégation du Kaiser, au principe de l'arbitrage obligatoire dans les conflits internationaux, Vandervelde dénonça, à la Chambre, cette carence inqualifiable. Il ne se faisait aucune illusion sur la valeur de la proposition. Elle ne voulait appliquer, sans réserve, l'arbitrage obligatoire qu'à des contestations anodines. Mais comme toujours, Vandervelde vit, au delà du début médiocre, les possibilités futures qu'il ne voulut pas négliger. C'était une amorce, dit-il; c'était une application restreinte du principe, mais avec l'espoir de la généralisation plus tard. Et la Belgique aurait dû être le dernier pays à mépriser cette promesse ».

<sup>72</sup> Disposition facultative. Etats signataires au 15 juin 1925 : Autriche, Brésil, Bulgarie, Chine, Costa-Rica, Danemark, République Dominicaine, Esthonie, Finlande, France, Haïti, Lettonie, Libéria, Lithuanie, Luxembourg, Norvège, Panama, Pays-Bas, Portugal, Salvador, Suède, Suisse, Uruguay. *Rapport annuel de la Cour permanente de Justice internationale*, 1922-1925, pp. 351-353.

<sup>73</sup> *Documents parlementaires*. Session de 1925-1926. Chambre des Représentants. Projet de loi, n° 52. Séance du 8 décembre 1925. Exposé des motifs, p. 1.

<sup>74</sup> *Ibidem*, n° 121, p. 1.

La première déclaration d'adhésion belge était conçue en ces termes :

« Au nom du Gouvernement belge, je déclare reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour, conformément à l'article 36, § 2, du statut de la Cour, pour une durée de quinze années, sur tous les différends qui s'élèveraient après la ratification de la présente déclaration au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette ratification, sauf les cas où les parties auraient convenu ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique.

(S.) E. Vandervelde »<sup>75</sup>.

Remarquons immédiatement que la compétence acceptée embrasse tous les différends d'ordre juridique ayant pour objet les quatre cas prévus par l'article 36, alinéa 2 du Statut de la Cour, dont « tout point de droit international ». Cette dernière catégorie qui, comme nous l'avons vu, avait suscité des objections de la part des juristes du département des affaires étrangères, n'a finalement pas été exclue de l'acceptation. Nos hommes d'état ont même pris soin de justifier cette nouvelle attitude nettement progressiste. Emile Vandervelde précisa qu'« en suivant en cela l'exemple des Etats membres de la Société des Nations qui l'ont précédé dans cette voie, le Gouvernement n'a pas cru » devoir excepter des catégories de conflits juridiques proposées par les Statuts » de la Cour permanente de Justice, en vue de la détermination de la compétence » obligatoire de cette juridiction, ceux relatifs « à tous points de droit international ». Certes, il ne lui a pas échappé que c'était là un élément de délimitation » bien imprécis à raison des incertitudes et des contradictions de la science » juridique, mais il lui a paru que la Belgique avait tout intérêt à étendre le » plus possible le champ de la juridiction obligatoire de la Cour de Justice » et que c'eût été restreindre, dans une mesure regrettable, l'utilité de cette » Haute Juridiction que de limiter sa compétence aux seules applications ou » interprétations des conventions internationales »<sup>76</sup>. Et l'ancien ministre Jaspas d'ajouter lors de la discussion générale du projet de la Chambre : « ' Tout point » de droit international ', si l'on veut interpréter ce texte d'une manière large » et non limitative, il semble qu'il y ait peu de conflits qui ne soulèvent une » question de droit. Il est cependant de jurisprudence internationale, puis-je » dire, qu'il faut que la question soulevée soit vraiment une question juridique » proprement dite »<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Déclaration signée à Genève le 25 septembre 1925, approuvée par la Loi du 15 mars 1926, ratifiée le 10 mars 1926. *Moniteur belge*, 23 octobre 1926, pp. 5876-5877.

<sup>76</sup> Exposé des motifs, *loc. cit.*, p. 1.

<sup>77</sup> *Annales parlementaires*. Chambre des Représentants. Séance du jeudi 21 janvier 1926, p. 665.

Mais l'engagement a ses limites.

En premier lieu, il n'est pris qu'à temps<sup>78</sup>. Une durée de quinze années était la plus longue donnée jusqu'alors aux engagements semblables; une durée de cinq ans seulement étant de pratique courante<sup>79</sup>. Ainsi « le Gouvernement belge » a tenu à marquer la confiance que lui inspirait l'activité de la Cour de Justice, « au cours des années écoulées »<sup>80</sup>. Nous ne pouvons omettre de faire ici le rapprochement entre cette justification et le rapport que Léon Bourgeois voyait en 1920 entre le recours obligatoire et la confiance internationale. Toute l'argumentation en faveur de la compétence obligatoire faite par M. Van Cauwelaert au nom de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre est basée sur le thème de la confiance, ce qui démontre bien la perspicacité et le sens psychologique du grand juriste français<sup>81</sup>.

La deuxième limitation apportée à l'adhésion réserve l'engagement « aux situations et aux faits postérieurs à la ratification »<sup>82</sup>. Cette réserve, ainsi que nous l'apprend l'Exposé des Motifs, « a été dictée par le souci d'éviter, qu'à la » faveur de la compétence nouvelle, ne puissent être ressuscitées d'anciennes » contestations et que l'engagement pris ne puisse recevoir ainsi des applications » imprévisibles, dénuées sans doute de toutes conséquences pratiques, mais » nuisibles aux bonnes relations existant entre la Belgique et les autres » nations »<sup>83</sup>. Le ministre des Affaires étrangères annonça à la Chambre s'être inspiré de la déclaration formulée par les Pays-Bas par laquelle fut acceptée la juridiction de la Cour « sur tout différend futur »<sup>84</sup>. La réserve belge fut

<sup>78</sup> ROSENNE S., *The Time Factor in the Jurisdiction of the International Court of Justice*, Leyden, A. Sythoff, 1960.

SAUVEPLANNE J., « Les limitations *ratione temporis* dans l'application de la clause facultative », in : *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht*, III, 1956, pp. 342-354.

<sup>79</sup> Adhésions pour 5 ans : Autriche, Brésil, Chine, Esthonie, Finlande, Lithuanie, Norvège, Pays-Bas. Pour 10 ans : Danemark, Suède, Suisse. Cour permanente de Justice internationale. *Rapport annuel, op. cit.*, pp. 351-353.

<sup>80</sup> Exposé des Motifs, *loc. cit.*, p. 2.

<sup>81</sup> *Documents parlementaires*. Chambre des Représentants. Session de 1925-1926. N° 121, pp. 1-2 : « Sans doute une institution aussi neuve, aussi considérable et en même temps d'une nature aussi délicate, placée devant les intérêts formidables et les passions puissantes qui divisent les nations, a besoin de quelques années pour achever sa consolidation et pour établir son autorité définitive. Mais l'expérience des cinq premières années de son existence est pleine d'encouragements... La Belgique se doit à elle-même comme un devoir d'honneur, — en même temps qu'elle se voit encouragée par son intérêt — de collaborer à cette œuvre de salut international en marquant pour elle-même sa confiance dans la Cour de La Haye ».

<sup>82</sup> Déjà au début du xx<sup>e</sup> siècle la Belgique faisait la distinction entre les différends ayant leur origine dans des faits antérieurs ou postérieurs à la conclusion de ses conventions d'arbitrage : Manley O. HUDSON, *The Permanent Court of International Justice 1920-1942*, New York, Macmillan, 1943, p. 468, note 84.

<sup>83</sup> Exposé des motifs, *loc. cit.*, p. 2.

<sup>84</sup> Texte de cette déclaration (6 juin 1921) : Publications de la Cour permanente de Justice internationale, série D, n° 4. *Collection des textes gouvernant la compétence de la Cour*, 2<sup>e</sup> édition, 1924, p. 20.

pourtant formulée d'une tout autre manière, le différend des Wielingen continuant probablement d'être présent à l'esprit, ce que semble laisser entendre le commentaire de l'ancien ministre des Affaires étrangères Jaspar : « ... Les » différends ou les faits qui ont surgi dans le passé et qui peuvent encore » exister actuellement à l'état latent entre la Belgique et certains Etats qui » auraient adhéré à la clause d'arbitrage obligatoire ne tombent pas sous » l'application de notre adhésion. Je pense qu'à cet égard M. le ministre des » Affaires étrangères est complètement d'accord avec moi (signe affirmatif » de M. le ministre des Affaires étrangères). Il est donc bien entendu que ce » ne sont que les incidents futurs, ceux qui n'auraient pas encore surgi dans » le passé, qui peuvent être soumis à l'arbitrage obligatoire. Pour les autres, ceux » qui sont déjà nés et qui ne sont pas résolus à ce jour, nous restons libres... » Des vingt Etats [qui ont donné leur adhésion], il en est avec lesquels la » Belgique est peu exposée à devoir recourir à l'application de la clause » d'arbitrage obligatoire : par exemple Haïti, la République de Libéria, San » Salvador. Mais il en est d'autres, comme le Grand-Duché de Luxembourg et » les Pays-Bas, qui ont adhéré avant nous au caractère obligatoire de l'article 36, » et vis-à-vis desquels, par conséquent, nous serons désormais liés. Nous aurons » à soumettre à cette Cour de justice tous les incidents nouveaux, ainsi que » l'appréciation de toutes les difficultés que soulèveraient les traités passés avec » eux. Cela est d'importance réelle, car nous avons avec ces deux pays de » nombreux et importants traités »<sup>85</sup>.

Il convient d'ajouter à ces déclarations politiques le commentaire juridique de notre grand spécialiste belge Charles de Visscher. « Cette réserve, écrit-il, » s'explique notamment par l'interprétation donnée par la Cour au terme » ' différend ' dans son arrêt du 30 août 1924 (affaire des concessions Mavrom- » matis en Palestine) : la Cour a déclaré à cette occasion que, dans le doute, » une juridiction basée sur un accord international s'étend à tous les différends » qui lui sont soumis depuis son établissement et que, pour exclure les » différends engendrés par des événements antérieurs à la conclusion d'une » convention portant acceptation de la juridiction de la Cour, une limitation » expresse était nécessaire »<sup>86</sup>.

Il est intéressant de noter que cette réserve, formulée pour la première fois par la Belgique<sup>87</sup> a été adoptée par de nombreux Etats. Treize Etats<sup>88</sup> ont exclu

<sup>85</sup> *Annales parlementaires*. Chambre des Représentants. Séance du 21 janvier 1926, p. 666.

<sup>86</sup> DE VISSCHER Ch., « La vie internationale de la Belgique », in : *La vie juridique des peuples*, I. — Belgique, Paris, Delagrave, 1931, pp. 376-377.

<sup>87</sup> BRIGGS H., *Reservations to the Acceptance of Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice*, op. cit., p. 281 : « Historically, this double form of exclusion *ratione temporis* was initiated by Belgium in her Declaration of September 25, 1925, and within a few years sixteen states had adopted similar reservations ».

actuellement les différends nés de situations ou de faits antérieurs à une certaine date critique alors que deux Etats<sup>89</sup> n'ont prévu que les faits antérieurs. Comme raisons qui ont poussé les Etats à formuler cette réserve, la doctrine invoque qu'elle élimine de la juridiction accordée presque toutes les contestations territoriales — faisons le rapport avec la question des Wielingen — et qu'elle empêchait à l'origine que les différends nés de la première guerre mondiale fussent portés devant la Cour<sup>90</sup>. Notons aussi que cette réserve, connue sous le nom de « formule belge », a soulevé de très vives critiques dans la littérature juridique : elle a été qualifiée d'arbitraire, de vague et de trop restrictive, les conflits juridiques entre Etats s'étendant souvent sur un grand nombre d'années<sup>91</sup>.

La réserve des autres moyens de règlement pacifique par laquelle la déclaration se termine fut formulée pour la première fois par les Pays-Bas. Exprimée avec plus de clarté par la Belgique, elle fut reprise par de nombreux Etats<sup>92</sup>.

La première déclaration belge n'a guère rencontré d'opposition au Parlement. Les internationalistes des trois partis traditionnels, Emile Vandervelde (socialiste), Paul Hymans (libéral) et Henri Jaspar (catholique) ayant défendu l'adhésion

Cf. FARMANFARMA A., *The Declarations of the Members Accepting the Compulsory Jurisdiction*, op. cit., p. 70.

HUDSON M., *The Permanent Court of International Justice*, op. cit., 468.

MAUS B., *Les réserves dans les déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la C.I.J.*, op. cit., p. 138, note 27.

<sup>88</sup> Afrique du Sud, Australie, Canada, Finlande, France, Inde, Israël, Japon, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Soudan, Suède. Cour internationale de Justice. *Annuaire 1962-1963*.

<sup>89</sup> Colombie, Mexique. *Ibidem*.

<sup>90</sup> MAUS B., *Les réserves dans les déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la C.I.J.*, op. cit., p. 134.

<sup>91</sup> ANAND R., *Compulsory Jurisdiction of the I.C.J.*, op. cit., pp. 228-232. BRIGGS H., *Reservations to the Acceptance of Compulsory Jurisdiction of the I.C.J.*, op. cit., pp. 282-283 et p. 290. HAMBRO E., « Some observations on the compulsory jurisdiction of the international Court of Justice » in : *British Yearbook of International Law*, 1948, pp. 133-157, p. 144 : « The Court might, therefore, be most useful when called upon to deal with older claims and conflicts ». ROSENNE S. qualifie cette réserve de « sophisticated formula » (p. 36) et analyse la jurisprudence de la Cour au sujet de cette clause (pp. 40-45) dans : *The Time Factor in the Jurisdiction of the International Court of Justice*, op. cit., Verzijl note qu'il est « often far from easy, either to fix precisely the date when a dispute arose, or to place the « facts », and a fortiori the « situation », from which it arose, at a specified day » : VERZIJL J., « The system of the optional clause », in : *International Relations*, I, 12, pp. 585-610, p. 594.

<sup>92</sup> HUDSON M., *The Permanent Court of International Justice 1920-1942*, op. cit., pp. 469-470. Voir sur cette réserve : BRIGGS H., *Reservations to the Acceptance of Compulsory Jurisdiction of the I.C.J.*, op. cit., pp. 296-298 et MAUS B., *Les réserves dans les déclarations d'acceptation de la juridiction de la C.I.J.*, op. cit., pp. 123-124.

à la Chambre des représentants, le projet de loi fut adopté à la Chambre par 140 voix contre 2. Au Sénat, le projet ne donna lieu à aucune discussion et il fut adopté à l'unanimité.

Après l'échec de la Société des Nations le travail était à recommencer. Il y a donc lieu d'examiner l'attitude du gouvernement belge lors de la création de l'Organisation des Nations Unies<sup>93</sup>.

La procédure fut analogue à celle suivie en 1920 : l'étude du Statut de la nouvelle Cour par un Comité de Juristes précéda la conférence politique de San Francisco. Toutefois, un changement essentiel était prévu dès le départ : le nouveau statut ferait partie intégrante de la Charte.

Les propositions de Dumbarton Oaks (7 octobre 1944) avaient prévu simplement que « les différends juridiques devraient, d'une manière générale, » être soumis à la Cour internationale de Justice »<sup>94</sup>. Le 5 février 1945 le gouvernement belge formula l'observation suivante au sujet de ce principe : « Les membres de l'organisation devraient reconnaître la compétence obligatoire » de la Cour permanente de Justice internationale à l'égard de toute question » de droit pour laquelle ils n'ont pas fait usage d'un autre mode de règlement » pacifique : ils devraient se reconnaître liés par les décisions de la Cour »<sup>95</sup>.

Une Commission de juristes désignés par les Nations Unies se réunit bientôt à Washington afin de préparer le projet d'une Cour internationale. La majorité de ses membres, agissant en tant que juristes sans engager leur gouvernement, était en faveur de la juridiction obligatoire.

Mais il fut clair dès le début que les grandes puissances dont la participation à l'organisation internationale projetée apparaissait comme nécessaire refuseraient catégoriquement d'accepter la règle de la juridiction obligatoire<sup>96</sup>.

Le professeur français Basdevant constata dans son rapport nuancé sur les travaux du Comité de Juristes que « certains, tout en conservant leurs préférences » à cet égard, ont estimé que la prudence conseillait de ne pas dépasser le » procédé de la clause facultative insérée dans l'article 36 et qui a ouvert

<sup>93</sup> Voir sur la part prise par les délégués belges aux délibérations : *La Belgique et les Nations Unies*, New York, Manhattan Publishing Company, 1958, pp. 69-72.

<sup>94</sup> « Justiciable disputes should normally be referred to the international Court of Justice ». *Documents de la conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, San Francisco, 1945*, Londres-New York, United Nations Information Organizations, 1945-1955, vol. 4, p. 13. Cet ouvrage sera désigné par l'abréviation *UNCIO*.

<sup>95</sup> *UNCIO*, vol. 4, p. 475.

<sup>96</sup> « Professor Golunsky (U.S.S.R., adviser). According to the instructions professor Golunsky had, however, he did not feel it possible to agree to the arguments, which had been brought forward here, relative to the enlargement of the competence of the Court by making its jurisdiction compulsory for the countries parties to the statute of the Court (April 12, 1945) », *UNCIO*, vol. 14, p. 151.

» la voie à l'adaptation progressive, en moins de dix ans, de la juridiction  
 » obligatoire par de nombreux Etats qui, en 1920, se refusaient à y souscrire.  
 » Placé sur le terrain, le problème s'est trouvé revêtir un caractère politique  
 » et la Commission a estimé qu'elle devait le déférer à la Conférence de San  
 » Francisco »<sup>97</sup>.

Telle fut aussi l'attitude du délégué belge Joseph Nisot qui, bien qu'agissant en tant qu'expert et n'engageant donc en rien le gouvernement belge<sup>98</sup>, fit preuve d'une prudence extrême. Il se borna à exprimer son entière sympathie pour la cause de la juridiction obligatoire ajoutant que cette question était prématurée au stade initial des travaux du Comité, alors que ce dernier ignorait encore la constitution de la Cour qu'il recommanderait finalement. Sa grande circonspection s'explique par le climat politique dans lequel la discussion semble s'être déroulée<sup>99</sup>. Il alla même jusqu'à appuyer la proposition de présenter deux textes à la Conférence de San Francisco — l'un reproduisant l'article 36 de l'ancien Statut, l'autre établissant la juridiction obligatoire — évitant ainsi toute prise de position<sup>100</sup>.

Lorsque le Comité IV/1 de la Conférence de San Francisco chargé de l'étude de la Cour internationale, passa à l'étude de la juridiction obligatoire<sup>101</sup>, le délégué de la Belgique ne prit pas part à la discussion capitale où les délégués des Etats-Unis et de l'Union Soviétique s'opposèrent formellement et sur la base d'un raisonnement identique, à la juridiction obligatoire<sup>102</sup>. Un sous-comité fut chargé de l'étude de l'article 36. Le compte rendu de ce sous-comité, dont

<sup>97</sup> *UNCIO*, vol. 14, pp. 854-887.

<sup>98</sup> « M. Nisot remarked that he believed that none of the delegates were in a position to commit their Governments » (April 9, 1945), *UNCIO*, vol. 14, p. 46.

<sup>99</sup> « M. Nisot (Belgium) declared (April 9, 1945) that he shared the view that the efficiency of the Court had been tested, and he thought that the Statute should be used as the basis of deliberation and that desirable amendments should be made. He pointed out, however, that caution should be exercised since the constitution of the world organization is not yet known. He insisted on the tentative and provisional character of any conclusions that might be reached by the Committee », *UNCIO*, vol. 14, p. 59.

« M. Nisot (Belgium, alternate) stated (April 12, 1945) that Belgium has consistently shown by her acts that she is a fervent advocate of the pacific settlement of disputes in the most extensive sense. However, despite his full sympathy for the cause of compulsory jurisdiction, M. Nisot, an expert, considered the question as premature at this early stage of the work of the Committee, when the latter still ignores the constitution of the Court it will finally recommend », *UNCIO*, vol. 14, p. 155.

<sup>100</sup> *UNCIO*, vol. 14, p. 166.

<sup>101</sup> Le 28 mai 1945. *UNCIO*, vol. 13, pp. 228-231.

<sup>102</sup> Déclaration du délégué des Etats-Unis : « Si le principe de la juridiction obligatoire était admis, certains Etats ne pourraient ratifier, ce qui ôterait à cette solution tous ses avantages pratiques... ». Déclaration du délégué de l'Union Soviétique : « Si [la juridiction obligatoire] est adoptée, certains Etats ne ratifieront pas le Statut, et les litiges dans lesquels ces Etats seront parties ne seront pas soumis à la Cour ». *UNCIO*, vol. 13, p. 230.

un délégué de la Belgique fit partie, rapporte qu'un long débat s'y déroula. Faute d'un rapport circonstancié, nous ignorons en quelle mesure le délégué belge a contribué aux travaux du sous-comité, dont les débats furent résumés en ces termes :

« Le désir de voir instaurée la compétence obligatoire de la Cour a dominé » au sein du sous-comité. La crainte s'est toutefois manifestée qu'en poursuivant » la réalisation de cet idéal, on compromettrait les possibilités de rallier l'accord » général tant au Statut de la Cour qu'à la Charte elle-même »<sup>103</sup>.

C'est dans cet esprit que la majorité du sous-comité recommanda l'adoption de la juridiction facultative.

Sur la base de ce rapport le Comité IV/1 reprit la discussion de l'article 36, qui fut adopté par 31 voix, dont celle de la Belgique, contre 14. Aucun progrès depuis 1920 ne fut donc enregistré. Quatre délégués signalèrent avoir voté affirmativement uniquement afin d'éviter le rejet du texte (l'Australie, la Chine, la Nouvelle-Zélande, la Turquie). Nombreux furent les délégués qui déclarèrent au cours des discussions ne pas insister sur la juridiction obligatoire de crainte de compromettre un accord général (la Nouvelle-Zélande, l'Irak, le Canada, la Norvège, l'Uruguay, le Honduras, la Turquie, la Tchécoslovaquie, l'Australie, la Syrie, la Colombie). Le délégué belge ne prit guère part au débat...<sup>104</sup>.

Le Statut de la Cour faisant partie intégrante de la Charte, on aurait pu s'attendre à des commentaires de la part des parlementaires belges lors de la prise en considération du projet de loi approuvant la Charte des Nations Unies et le Statut de la Cour internationale de Justice<sup>105</sup>.

Au cours du débat à la Chambre, seul M. Carton de Wiart attira l'attention sur le fait qu'« il est profondément décevant que cette participation [au Statut » de la Cour] laisse entière l'acceptation de la compétence de cette haute » juridiction »<sup>106</sup>. Présentant le projet devant la Chambre, le ministre Spaak le fit sans le moindre enthousiasme. Il souligna le fait que la délégation belge

<sup>103</sup> *UNCIO*, vol. 13, p. 564.

<sup>104</sup> *UNCIO*, vol. 13, pp. 256-261.

<sup>105</sup> Cf. Loi du 14 décembre 1945 approuvant la Charte des Nations Unies et le Statut de la Cour internationale de Justice, signés à San Francisco, le 26 juin 1945. *Moniteur belge*, 1<sup>er</sup> janvier 1946. L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi signale simplement que l'acceptation de la compétence peut résulter d'une déclaration expresse. *Documents*. Session de 1944-1945, Chambre des Représentants, n° 210, 26 septembre 1945, p. 5. Le rapport de M. De Schrijver, qui remplaça M. P.-H. Spaak à la tête de la délégation belge, fait au nom de la Commission des affaires étrangères, se limite à constater qu'il n'y a pas de compétence obligatoire. *Documents*. Session de 1944-1945, Chambre des Représentants, n° 246, 23 octobre 1945, p. 26.

<sup>106</sup> *Annales parlementaires*. Session de 1944-1945. Chambre des Représentants. Séance du 30 octobre 1945, p. 1198.

avait discuté, résisté et qu'elle ne s'était inclinée que lorsqu'elle fut placée devant ce dilemme : « ou bien il y aura le système prévu à Dumbarton Oaks, le système » de la Charte, ou bien il n'y aura pas d'organisme du tout. C'est placée devant » ce dilemme que la délégation belge s'est ralliée à ce qui nous était proposé... » [La] coopération [de l'U.R.S.S. et des Etats-Unis] constitue un facteur d'une » telle importance, qu'elle justifie les concessions et même les sacrifices que nous » avons faits au texte qui était proposé »<sup>107</sup>. Devant l'attitude intransigeante de ces deux Etats au sujet de la compétence obligatoire, les délégués belges s'étaient visiblement inclinés.

Ce fait n'échappa pas au sénateur Rolin, rapporteur de la Commission des Affaires étrangères et grand connaisseur de la Cour internationale<sup>108</sup>, mais la discussion générale du projet ne toucha qu'aux grands problèmes du moment . la paix, la sécurité collective et surtout le sort des territoires du Congo et du Ruanda-Urundi.

La validité de la première déclaration belge a expiré le 25 septembre 1940<sup>109</sup>.

Après la guerre, le 19 août 1947, le ministre Paul-Henri Spaak, à l'instigation de M. Henri Rolin qui parlait au nom de la Commission sénatoriale des Affaires étrangères<sup>110</sup>, prit l'initiative de la deuxième déclaration, faisant valoir que « l'état de guerre et l'impossibilité dans laquelle se trouvait de ce » fait la Cour permanente de Justice internationale d'exercer ses fonctions ne

<sup>107</sup> *Ibidem*, séance du 31 octobre 1945, p. 1207.

<sup>108</sup> *Documents*. Session de 1944-1945. Sénat de Belgique, n° 104, pp. 5-6 : « Mais d'aucuns espéraient que les Nations Unies s'assigneraient comme premier devoir de proclamer comme obligatoires pour tous les Etats des méthodes dont le respect apparaît comme la condition même de la justice internationale. Cet espoir s'avéra trop ambitieux. Deux grandes puissances, l'U.R.S.S. et les Etats-Unis, qui étaient demeurées à l'écart de l'Organisation judiciaire de Genève, estimèrent ne pouvoir souscrire dès à présent des engagements d'une portée aussi étendue, en sorte que la Charte a dû se borner à reprendre comme dispositions générales relatives à ce règlement des litiges celles qui figurent dans le Covenant élaboré en 1919 ».

Cf l'appréciation de F. Dehousse : « aucun internationaliste digne de ce nom ne se satisfera de ce régime [de la juridiction facultative] » : DEHOUSSE F., *Cours de politique internationale, Le plan de Dumbarton Oaks, La Conférence de San Francisco, La Charte des Nations Unies*, Bruxelles, Office de Publicité, 1945, p. 134.

<sup>109</sup> Telle est du moins l'opinion de M. P.-H. Spaak, ministre des Affaires étrangères, qui considère la date de la déclaration (25 septembre 1925) comme celle à partir de laquelle la durée doit courir. *Documents*. Session de 1947-1948. Sénat. Séance du 3 décembre 1947. Projet de loi autorisant le Gouvernement belge à faire une déclaration acceptant la juridiction obligatoire de la Cour de Justice internationale. Exposé des motifs. Document n° 37, p. 1. Toutefois, le texte même de la déclaration belge nous semble indiquer que la date critique est celle de la ratification (10 mars 1926). La date d'expiration serait alors le 10 mars 1941. Cf MAUS B., *Les réserves dans les déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la C.I.J.*, *op. cit.*, qui souligne qu'il faut rechercher quelle a été l'intention de l'état déclarant, p. 78.

<sup>110</sup> *La Belgique et les Nations Unies, op. cit.*, p. 334.

» rendirent pas opportun de renouveler cette déclaration »<sup>111</sup>. La déclaration qu'il proposa, et qui fut faite ultérieurement sans la moindre modification, était pratiquement identique à celle du 25 septembre 1925 :

« Au nom du gouvernement belge, je déclare reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour internationale de Justice, conformément à l'article 36, § 2, du Statut de la Cour, pour la durée de cinq ans, sur tous les différends d'ordre juridique qui s'élèveraient après la ratification de la présente déclaration au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette ratification, sauf les cas où les parties auraient convenu ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique.

Bruxelles, le 10 juin 1948.

Le Premier Ministre, Ministre des Affaires étrangères,  
P.-H. Spaak »<sup>112</sup>.

Les deux modifications d'ordre purement rédactionnel — « Cour internationale de Justice » au lieu de « Cour »; « différends d'ordre juridique » au lieu de « différends » (l'origine de la clause facultative démontre bien que la déclaration n'a jamais visé d'autres différends que les différends juridiques) — n'entraînent aucune modification de la portée du texte.

Mais l'enthousiasme initial pour la juridiction obligatoire fait place à la prudence. Invoquant l'exemple des Etats-Unis et du Royaume-Uni, le Ministre limite sa déclaration à une durée de cinq ans, alors qu'en 1947 une durée de dix ans n'était pas exceptionnelle<sup>113</sup>.

Le maintien de la réserve des situations et des faits antérieurs a pour effet, ainsi que le souligne le Ministre<sup>114</sup> « d'exclure... la compétence de la Cour » relativement à des faits survenus au cours de la guerre et de l'occupation « ennemie de notre territoire ». La première acceptation belge ayant expiré au début de la guerre, le gouvernement n'a jamais pu prendre une position au sujet d'une éventuelle suspension pour la durée des hostilités. Il a toutefois émis des réserves lorsque les Etats du Commonwealth et la France modifièrent leur acceptation à l'approche de la seconde guerre mondiale<sup>115</sup>.

<sup>111</sup> Exposé des motifs, *loc. cit.*, p. 1.

<sup>112</sup> Loi du 17 juin 1948 concernant la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice. *Moniteur belge*, 18 septembre 1948, p. 7483. Les instruments de ratification ont été déposés le 13 juillet 1948, *ibidem*. Voir aussi : Cour internationale de Justice. *Annuaire 1947-1948*, p. 124.

<sup>113</sup> Avaient accepté la juridiction pour une durée de 10 ans : le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. *Ibidem*.

<sup>114</sup> Exposé des motifs, *loc. cit.*, p. 2.

<sup>115</sup> Le 20 novembre 1939, M. P.-H. Spaak écrit au Secrétaire général de la S.d.N. que « Le Gouvernement belge, qui a lui-même accepté la clause facultative, prend acte de ces

Le projet de loi n'a fait l'objet d'aucun commentaire au Sénat : le rapport de la Commission des Affaires étrangères renvoie à l'exposé des motifs; personne ne prend la parole lors de la discussion générale; des 136 sénateurs qui prennent part au vote, 135 répondent oui.

A la Chambre, le rapporteur de la Commission des Affaires étrangères, M. Henri Fayat, souligne que le projet répond au vœu exprimé dans une Résolution de la deuxième Assemblée générale des Nations Unies<sup>116</sup>. Lorsqu'il présente le texte à la Chambre, personne n'intervient dans la discussion générale. Lors du vote, tous les députés répondent oui.

Il est donc clair qu'en 1947, tout comme avant la guerre, la Cour internationale jouit de la confiance la plus absolue de l'opinion publique belge.

N'est-il pas étonnant que la deuxième acceptation ne se soit pas prolongée après l'expiration du délai de cinq ans (1953) et qu'il ait fallu attendre jusqu'au 5 février 1957, avant qu'un troisième projet de loi portant approbation de la déclaration belge ne soit déposé au Parlement ?

Pendant cinq ans (1953-1958) aucun lien juridique n'a obligé la Belgique — ardent défenseur pourtant du recours obligatoire — d'accepter la compétence de la Cour internationale conformément à l'article 36, § 2 du Statut de la Cour. Le rapport de la Commission des Affaires étrangères du Sénat chargée d'examiner la troisième déclaration tâcha d'expliquer ce retard d'une manière peu convaincante : « Le 14 juillet 1953 — ici, la date du dépôt (13 juillet 1948) est » prise pour date critique — s'est posée la question de savoir s'il n'était pas plus » sage d'attendre pour se prononcer de connaître la portée de la révision de » la Charte, alors prévue pour 1955. Celle-ci fut reportée à 1956, puis à 1957 et » vient d'être ajournée une nouvelle fois. Un autre élément a contribué, » semble-t-il à retarder une décision. En avril 1957, la Grande-Bretagne » dénonce son acceptation de 1955 et la remplace par une déclaration assortie » de la réserve de compétence nationale. Les effets de cette prise de position » ont dû être étudiés, ce qui explique le retard actuel »<sup>117</sup>.

communications [des Etats notifiant qu'ils ne considéreront pas leur acceptation de la disposition facultative comme s'appliquant à des différends qui pourraient résulter d'événements survenant au cours des hostilités actuelles] en réservant son point de vue » : Société des Nations. *Journal officiel*, XXI, n° 1-3, 1940, p. 45. Voir aussi Verzijl : « Such additional reservation was to my mind devoid of legal effect », VERZIJL J., « The system of the optional clause », in : *International Relations*, I, 12, p. 593, et MAUS B., *Les réserves dans les déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la C.I.J.*, *op. cit.*, p. 143.

<sup>116</sup> Résolution du 14 novembre 1947. Le résultat de cette recommandation a été très mince : ANAND R., *Compulsory Jurisdiction of the I.C.J.*, *op. cit.*, p. 55.

<sup>117</sup> *Documents parlementaires*. Session de 1957-1958. Sénat de Belgique. Document n° 164, p. 1.

A la Chambre, le projet de loi fut admis sans discussion par la Commission des Affaires étrangères. Il n'y eut pas d'orateurs inscrits lorsque la Chambre passa à l'examen du projet, qui fut adopté à l'unanimité des 190 votants.

Au Sénat, personne ne demanda la parole dans la discussion générale. Le texte fit partie d'un ensemble de 8 projets de loi qui furent adoptés en bloc par 157 voix contre 2 abstentions.

Le texte de la troisième déclaration est libellé comme suit :

« Au nom du gouvernement belge, je déclare reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour internationale de Justice, conformément à l'article 36, §2 du Statut de la Cour, sur tous les différends d'ordre juridique nés après le 13 juillet 1948 au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette date, sauf le cas où les parties auraient convenu ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique.

» La présente déclaration est faite sous réserve de ratification. Elle entrera en vigueur le jour du dépôt de l'instrument de ratification, pour une durée de cinq ans. A l'expiration de cette période, elle restera en vigueur jusqu'à notification de son abrogation.

Bruxelles, le 3 avril 1958.

Le Ministre des Affaires étrangères,  
(s.) V. Larock. »<sup>118</sup>

Quatre remarques concernant la portée *ratione temporis* de la dernière déclaration s'imposent.

1° La déclaration vise les différends nés après le 13 juillet 1948, date du dépôt de la *deuxième* déclaration. La date critique (la date du départ de la réserve) est donc antérieure à la date d'entrée en vigueur de la troisième déclaration<sup>119</sup>. En choisissant la date du dépôt de la deuxième et non de la première déclaration on a exclu les différends résultant d'événements survenus pendant la guerre.

2° Pour la première fois la date d'entrée en vigueur de la déclaration est indiquée expressément. Cette date est celle du dépôt (17 juin 1958). La remise de la déclaration au Secrétaire général des Nations Unies, prévue à l'alinéa 4

<sup>118</sup> Loi du 18 avril 1958 autorisant le Roi à accepter la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice. *Moniteur belge*, 29-30 juin 1958, pp. 5382-5383. Cour internationale de Justice. *Annuaire 1960-1961*, p. 196.

<sup>119</sup> Il faut faire la distinction entre la période pendant laquelle le titre de juridiction (la déclaration) est en vigueur et la période à laquelle cette juridiction se rapporte : ROSENNE S., *The Time Factor in the Jurisdiction of the I.C.J.*, op. cit., pp. 13-14.

de l'article 36 du Statut créée, en effet, la publicité de l'acte. Selon la jurisprudence de la Cour, ce dépôt est une condition essentielle de sa validité<sup>120</sup>.

3° Le deuxième paragraphe permet la reconduction tacite de l'engagement au-delà de la période initiale de cinq ans, paragraphe additionnel inspiré par « le souci d'assurer à nos engagements internationaux le minimum de continuité indispensable »<sup>121</sup>. Cette reconduction tacite semble correspondre à l'acquiescement manifeste du Parlement belge à la compétence obligatoire de la Cour.

4° A l'expiration de la période de cinq ans, c'est-à-dire à partir du 18 juin 1963<sup>122</sup> l'acceptation belge peut être résiliée par voie de notification.

La formule selon laquelle un Etat s'engage d'abord pour une durée ferme à l'expiration de laquelle l'engagement reste en vigueur jusqu'à notification contraire s'est singulièrement généralisée après le début de la deuxième guerre mondiale<sup>123</sup>.

Cette formule a toutefois — et à juste titre — été sévèrement critiquée. Le professeur WALDOCK a attiré l'attention sur les graves dangers qu'elle présente car elle est de nature à saper la portée de la disposition facultative. Une simple notification permet, en effet, de soustraire n'importe quel différend à la compétence de la Cour aussi longtemps que la partie adverse n'a pas introduit de requête. La possibilité d'accepter ou de rejeter les obligations qui découlent de la déclaration d'un Etat au gré de ses intérêts, chaque fois qu'un différend surgit, réduit sensiblement le lien juridique établi par la déclaration<sup>124</sup>.

<sup>120</sup> Cour internationale de Justice, *Recueil 1957*, Affaire du droit de passage sur territoire indien, p. 146 : « Par le dépôt de sa déclaration d'acceptation entre les mains du Secrétaire général, l'Etat acceptant devient Partie au système de la disposition facultative à l'égard de tous les autres Etats déclarants, avec tous les droits et obligations qui découlent de l'article 36 ». Voir aussi ANAND R., *Compulsory Jurisdiction of the I.C.J.*, *op. cit.*, pp. 151-156. BRIGGS H., *Reservations to the Acceptance of Compulsory Jurisdiction of the I.C.J.*, *op. cit.*, pp. 269-271. MAUS B., *Les réserves dans les déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la C.I.J.*, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>121</sup> *Documents parlementaires*. Session de 1956-1957. Chambre des Représentants. Document n° 656, 1, p. 2.

<sup>122</sup> L'instrument de ratification ayant été déposé auprès du Secrétaire général de l'O.N.U. le 17 juin 1958. *Moniteur belge*, 29-30 juin 1958, p. 5383.

<sup>123</sup> Voir l'aperçu dans les « Observations » de M. Louis Cavaré en réponse au rapport provisoire de M. JENKS sur la « Compétence obligatoire des instances judiciaires et arbitrales internationales », in : *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1957, 47, I, p. 254. Rosenne énumère les seize Etats qui ont fait une telle déclaration : ROSENNE S., *The Time Factor in the Jurisdiction of the I.C.J.*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>124</sup> WALDOCK C., « Decline of the Optional Clause », in : *British Yearbook of International Law*, 32, 1955-1956, pp. 244-287, en particulier les pp. 265-270 : Reservation of a right to terminate on giving notice. Voir aussi ANAND R., *Compulsory Jurisdiction of the I.C.J.*, *op. cit.*, pp. 180-185. BRIGGS H., *Reservations to the Acceptance of Compulsory Jurisdiction of the I.C.J.*, *op. cit.*, p. 278 : « It is my opinion that such reservations are not in conformity with the Statute. They are not made « for a certain time ». Voir aussi DE VISSCHER Ch., *Théories et réalités en droit international public*, *op. cit.*, p. 455-457, et VAN DER ZANDEN J., « Kan een staat de verplichte rechtsmacht van het Internationale Gerechtshof wel tot wederopzeggens aanvaarden? », in : *Nederlands Juristenblad*, 1949, p. 149.

Aussi, l'Institut de droit international, à sa session de 1959, s'est-il rendu compte du grand intérêt à créer une certaine stabilité dans les relations internationales en empêchant qu'un Etat puisse procéder à une dénonciation au moment où un différend le concernant va être porté devant la Cour. L'Institut s'est élevé contre la réserve conférant le droit de résilier l'acceptation par voie de notification<sup>125</sup> et a proposé que les acceptations de la clause facultative soient valables pour une *durée minimum*, qu'un *préavis minimum de dénonciation* soit prévu et que les acceptations soient reconduites tacitement pour des *périodes successives*<sup>126</sup>.

#### CONCLUSION

La compétence obligatoire de la Cour internationale s'avère être une question à laquelle les juristes belges se sont traditionnellement fort intéressés. Le professeur Edouard Descamps, président du Comité de Juristes, chargé de préparer le statut de la Cour permanente de Justice (1920), réussit à faire accepter la compétence obligatoire par cette Commission. Lorsque cette notion fut écartée par le Conseil de la Société des Nations, le sénateur Henri La Fontaine, délégué du gouvernement belge à la Première Assemblée, prit part avec une combativité remarquable au grand débat qui, à sa déception, ne devait aboutir qu'à l'acceptation de la compétence facultative.

Le professeur Henri Rolin, tout imprégné de réalisme politique, ne manqua pas d'attirer l'attention sur les possibilités qu'offrait le mécanisme souple de la clause facultative lors de ses interventions aux séances de la Société des Nations.

La réserve « des situations et des faits antérieurs », connue sous le nom de « formule belge », élaborée en 1925, fut immédiatement reprise par un grand nombre d'Etats. Visant, vraisemblablement, à exclure un différend d'ordre territorial précis — le différend de la passe des Wielingen — de la compétence de la nouvelle Cour, son libellé raffiné permit d'éviter l'évocation de vieilles querelles territoriales, ce qui favorisa l'adhésion à la clause facultative.

L'attitude officielle de la Belgique lors de la création de l'Organisation des

<sup>125</sup> M. Paul De Visscher rappela que l'esprit de l'article 36, § 3 [« pour un délai déterminé »] n'est guère compatible avec cette réserve, *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 47, 1957, I, p. 319.

<sup>126</sup> « En vue de sauvegarder le caractère effectif des engagements contractés, il est hautement souhaitable que les déclarations acceptant la juridiction de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour soient souscrites pour une période qui ne soit pas, en principe, inférieure à cinq années. Elles devraient prévoir également que, à l'expiration de chaque période, elles seront tacitement renouvelées pour une nouvelle période d'au moins cinq années, à moins qu'un préavis de dénonciation ne soit donné au moins douze mois avant l'expiration de la période en cours », *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 48, 1959, II, p. 360.

Nations Unies n'a pas différé de celle prise en 1920 : on se proposa la compétence obligatoire comme but. Mais l'enthousiasme avec lequel Henri La Fontaine avait combattu, à Genève, l'intransigeance des Grandes Puissances (la France et l'Angleterre) fit place à la résignation du diplomate belge Joseph Nisot devant les exigences des nouveaux Grands : les Etats-Unis et l'U.R.S.S. Ce changement ne s'explique pas uniquement par le climat politique de 1945 mais peut-être aussi par l'échec de la conception du mouvement pacifiste du XIX<sup>e</sup> siècle qui s'était représenté l'arbitrage obligatoire et la guerre comme les deux branches d'une alternative. Dans le système actuel de sécurité collective, le règlement judiciaire est considéré comme un des nombreux moyens qui peuvent réduire le danger d'une guerre dans le cadre de l'organisation internationale<sup>127</sup>. L'expérience de la Société des Nations n'avait-elle pas démontré que les affaires portées devant la Cour permanente de Justice n'avaient jamais présenté une menace sérieuse pour la paix<sup>128</sup> ?

L'étude de la politique de la Belgique vis-à-vis de la clause facultative permet de distinguer sept périodes :

1<sup>o</sup> 1921-1926 : La Belgique n'accepte pas la compétence obligatoire.

*Raisons invoquées* : la prudence, l'exemple des grandes nations, l'incertitude du droit international, la crainte de voir soumettre l'affaire des Wieringen par les Pays-Bas à la Cour, affaire considérée comme essentiellement politique.

2<sup>o</sup> 1926-1940 : Adhésion à la clause facultative.

*Raisons invoquées* : l'exemple des autres nations, la confiance dans la Cour, le triomphe du droit contre la violence.

*Limite* : 15 ans, justifiée par la confiance inspirée par l'activité de la Cour.

*Réserves* : 1) réserve des « situations et faits antérieurs », inspirée de la déclaration formulée par les Pays-Bas (1921), insérée pour éviter que d'anciennes contestations ne soient ressuscitées, basée sur l'interprétation donnée par la Cour au terme « différend » ;

<sup>127</sup> ANAND R., *Compulsory Jurisdiction of the I.C.J.*, *op. cit.*, pp. 79-94 et p. 288. DE VISSCHER Ch., *Théories et réalités en droit international public*, *op. cit.*, p. 445. JENKS W., « Compétence obligatoire des instances judiciaires et arbitrales internationales », *op. cit.*, I, pp. 162-167. ROLIN H., « L'arbitrage obligatoire : une panacée illusoire », in : *Nederlands tijdschrift voor internationaal recht*, 1959, pp. 254-262. Dans cet article M. Rolin considère l'acceptation sans réserves d'une procédure arbitrale obligatoire pour les différends non susceptibles de règlement judiciaire comme déraisonnable. Sa conclusion est fort intéressante : « Il est du devoir des juristes, sans aucunement renoncer à étendre progressivement l'empire de la règle de droit et la compétence du juge international, de demeurer attentifs à la psychologie réelle des peuples et des gouvernements et de combattre toute réforme qui ne serait pas l'expression de la conscience collective ou ne s'avérerait pas susceptible d'y plonger ses racines », p. 262.

<sup>128</sup> GOODRICH L., *The United Nations*, London, Stevens, 1960, p. 195. ANAND R., *Compulsory Jurisdiction of the I.C.J.*, p. 82.

- 2) réserve des « autres moyens de règlement pacifique », inspirée de la déclaration hollandaise.
- 3° 1940-1948 : La Belgique n'accepte pas la compétence obligatoire.  
*Raison invoquée* : inopportunité de renouveler la déclaration à cause de la guerre et de l'interruption des travaux de la Cour.
- 4° 1948-1953 : Adhésion à la clause facultative.  
*Innovation* : limitation de l'engagement à cinq ans à l'exemple des Etats-Unis et du Royaume-Uni.
- 5° 1953-1958 : la Belgique n'accepte pas la compétence obligatoire.  
*Raisons invoquées* : la revision possible de la Charte des Nations Unies et la réserve de compétence nationale insérée par le Royaume-Uni (1957).
- 6° 1958-1963 : Adhésion à la clause facultative.  
*Innovations* : 1) indication expresse de la date d'entrée en vigueur;  
 2) la reconduction tacite, inspirée de la déclaration des Pays-Bas (1956), est introduite afin d'assurer le minimum de continuité indispensable.
- 7° 1963- : Adhésion à la clause facultative.  
*Innovation* : possibilité de résiliation par voie de notification.  
*Raison invoquée* : la nouvelle rédaction est partagée par plusieurs autres Etats.

Les *Documents* et les *Annales Parlementaires* nous montrent que la question très abstraite de la compétence obligatoire de la Cour internationale, bien qu'intéressant au plus haut degré les quelques spécialistes, n'a jamais donné lieu à de grands débats au Parlement. Les trois lois autorisant le Roi à accepter la juridiction obligatoire ont d'ailleurs recueilli la quasi-unanimité des deux Chambres.

C'est, évidemment, le Ministère des Affaires étrangères, au courant du contentieux international, qui a toujours déterminé la politique belge en cette matière. Celui-ci, comme tous les autres gouvernements d'ailleurs<sup>129</sup>, a traité la compétence obligatoire comme un problème d'ordre politique et psychologique extrêmement sensible à la température de l'atmosphère internationale. Aucun lien juridique n'est établi en vertu de la clause pendant les périodes de grande tension politique : 1921-1926 (la revision des clauses territoriales des traités de 1839), 1940-1948 (la deuxième guerre mondiale), 1953-1958 (fin de la guerre en Corée (1953), la crise de Suez et la révolution en Hongrie (1956)). La première déclaration belge, la plus importante puisqu'elle a servi de modèle aux déclarations ultérieures, fut faite à un moment de détente internationale produite par les Accords de Locarno (1925). Le caractère psychologique de la

<sup>129</sup> *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 47, 1957, I, pp. 161-162 et p. 200.

déclaration peut aussi être illustré par le fait que chaque fois que cet acte unilatéral est posé, on évoque le thème de la confiance et l'exemple donné par les autres Etats.

On sait que jusqu'en 1930 une tendance générale en vue de l'acceptation d'une compétence obligatoire s'est développée mais que depuis cette date, aucun progrès n'a été réalisé, la courbe de baisse de la température internationale s'accroissant à l'approche de la deuxième guerre mondiale<sup>130</sup>. Après la guerre, on a constaté un déclin sensible de l'usage fait de la disposition facultative<sup>131</sup> et la situation n'a cessé de se détériorer<sup>132</sup>.

La Belgique n'a pas échappé à ce courant. Si elle n'a pas suivi l'exemple de bon nombre d'Etats qui introduisirent des réserves d'une gravité de plus en plus accusée (comme la réserve prévoyant le droit pour les Etats de décider unilatéralement de son application), elle a pourtant cédé au courant tendant à diminuer la durée de l'engagement. La Belgique qui, en 1926, s'était engagée pour la longue période d'application de quinze ans, n'a opté que pour un délai de cinq ans en 1948 et 1958. A partir de 1963 elle peut même se prévaloir du droit de mettre fin à l'acceptation à tout moment par simple notification d'abrogation.

Cette évolution est significative.

De grands changements se sont certes produits depuis 1930. Certaines Grandes Puissances actuelles se sont abstenues de toute adhésion (l'U.R.S.S., par exemple) ou se sont réservé le droit de définir elles-mêmes la compétence de la Cour (les Etats-Unis, par exemple); la plupart des Etats ayant accédé récemment à l'indépendance contestent souvent le droit international coutumier et conventionnel et hésitent à souscrire à la disposition facultative; la composition de la Cour internationale a changé dans une mesure considérable<sup>133</sup>; la possibilité de voir quelque élément nouveau s'introduire dans l'examen d'une affaire à créé un sentiment d'incertitude<sup>134</sup>.

<sup>130</sup> JENKS W., « Compétence obligatoire des instances judiciaires et arbitrales internationales », in : *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 47, 1957, I, pp. 40-43 et les observations de M. CAVARÉ, *ibidem*, p. 240.

<sup>131</sup> WALDOCK C., « Decline of the Optional Clause », in : *British Yearbook of International Law*, 1955-1956, pp. 244-287, p. 283 : « That there has been a sensible decline in the quality of State practice under the Optional Clause is manifest ».

<sup>132</sup> JENKS W., « Compétence obligatoire des instances judiciaires et arbitrales internationales », *loc. cit.*, I, p. 188.

<sup>133</sup> *La Belgique et les Nations Unies*, *op. cit.*, p. 340 : « La « politisation » des élections est de nature à entamer sérieusement la réputation d'indépendance qu'avait toujours eue jusqu'ici la Cour Internationale ».

<sup>134</sup> DE VISSCHER Ch., *Théories et réalités en droit international public*, *op. cit.*, pp. 454-455. JENKS W., « Compétence obligatoire des instances judiciaires et arbitrales internationales », *loc. cit.*, pp. 168-171.

Mais on peut se demander si le climat international s'est vraiment détérioré au point de justifier la faculté de dénonciation immédiate, faculté qui est de nature à paralyser le caractère effectif de la déclaration, qui n'est pas compatible avec l'esprit de la clause facultative et qui est contraire à la tradition belge en matière de juridiction internationale<sup>136</sup>.

<sup>136</sup> Cf. le tableau synoptique des affaires où la Belgique a été partie devant la C.P.J.I. et la C.I.J., pp. 86-87.

Tableau des affaires où la Belgique a été partie devant la C.P.J.I. et la C.I.J.

<i>Nom de l'affaire</i>	<i>Parties</i>	<i>Saisine de la Cour</i>			<i>Décision de la cour</i>
		Modalité	Date	Fondement juridique	
1. Affaire relative à la dénonciation du traité sino-belge du 2 novembre 1865	Belgique c. Chine	Requête	25.11.1926	Adhésion de la Belgique et de la Chine à la disposition facultative (art. 36,2 du Statut)	Ordonnance de désistement du 25.5.1929
2. Affaire Oscar Chinn	Belgique- Royaume-Uni	Notification du compromis du 13.4.1934	1.5.1934	Accord des parties (art. 36,1 du Statut)	Arrêt du 12.12.1934
3. Affaire Borchgrave	Belgique- Espagne	Notification du compromis du 20.2.1937	5.3.1937	Accord des parties (art. 36,1 du Statut)	Ordonnance de désistement du 30.4.1938
4. Affaire des prises d'eau à la Meuse	Pays-Bas c. Belgique	Requête	1.8.1936	Adhésion des Pays-Bas et de la Belgique à la disposition facultative (art. 36,2 du Statut)	Arrêt du 28.6.1937

5. Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie	Belgique c. Bulgarie	Requête	25.1.1938	1. Adhésion de la Belgique et de la Bulgarie à la disposition facultative (art. 36,2 du Statut) 2. Traité de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire du 23 juin 1931 (art. 36,1 du Statut)	Procédure interrompue par la guerre en 1940
6. Société commerciale de Belgique	Belgique c. Grèce	Requête	5.5.1938	Traité de conciliation d'arbitrage et de règlement judiciaire du 25 juin 1929 (art. 36,1 du Statut)	Arrêt du 15.6.1939
7. Affaire relative à la souveraineté sur certaines parcelles frontalières	Belgique- Pays-Bas	Notification du compromis du 7.3.1957	26.11.1957	Accord des parties (art. 36,1 du Statut)	Arrêt du 20.6.1959
8. Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Cy	Belgique c. Espagne	Requête	1) 15.9.1958 2) 14.6.1962 (nouvelle requête)	Traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage du 19.7.1927 (art. 36,1 du Statut)	Ordonnance de désistement du 10 avril 1961 Affaire pendante