

LES PAYS DE L'EST ET LE REGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFERENDS INTERNATIONAUX

par

Henri ROLIN

Professeur honoraire à l'Université de Bruxelles

1. C'est un truisme que la règle de droit pour correspondre à une réalité doit s'accompagner du contrôle de son observation. Cela suppose une organisation judiciaire et des règles de procédure.

Qui dit juge, dit nécessairement organe indépendant des parties en présence, ou du moins considéré comme tel, l'une d'elles fût-elle la société s'opposant à l'individu. Ce n'est pas pour rien que parmi les attributs de la Justice figure une balance dont les deux plateaux s'équilibrent.

Cet idéal du juge inspirant aux parties une égale confiance — toujours difficile à atteindre dans le cadre d'un seul Etat, qu'on songe à la situation existant dans certains des Etats nouveaux, qui se sont constitués quelque peu hâtivement en Afrique comme en Asie sur les ruines des anciens empires coloniaux — l'est tout particulièrement dans le cas de litiges intéressant des personnes de nationalité différente, surtout lorsque celles-ci sont ressortissantes d'Etats se réclamant d'idéologies opposées au service desquelles l'organisation judiciaire de chacun d'eux est affectée.

Aussi la principale entrave au commerce entre les Etats communistes et les Etats capitalistes fut-elle pendant quelques années l'impossibilité pour les parties à des opérations commerciales de faire toutes deux confiance aux tribunaux soit de l'une d'entre elles, soit de l'autre partie pour la solution des désaccords pouvant surgir au sujet de l'interprétation ou de l'exécution des marchés.

2. Et cependant une solution a de bonne heure été trouvée à cette difficulté dans le recours à une institution presque aussi vieille que le monde, à savoir l'arbitrage. Aujourd'hui, dans tous les contrats commerciaux conclus entre l'Est et l'Ouest, la clause compromissoire est de règle. L'organe saisi était au début l'institution arbitrale du commerce extérieur du pays de l'Est en cause; aujourd'hui on rencontre de plus en plus fréquemment des recours à des institutions arbitrales d'Occident, tels que :

- le Tribunal arbitral de la Chambre de Commerce de Zurich;
- l'Institut d'arbitrage de la Chambre de Commerce de Stockholm;
- l'Institut suédois d'arbitrage technico-industriel;
- le Règlement d'arbitrage de la Chambre de Commerce internationale¹.

Or, les auteurs n'hésitent pas à constater que : « quels que fussent le lien et la nationalité de l'institution arbitrale ou des arbitres chargés du règlement des litiges, les parties intéressées n'avaient pas à se plaindre et ne se sont pas plaintes de la manière dont leurs difficultés ont été réglées »².

En d'autres mots, dans le cadre des rapports de droit international privé, les Etats de l'Est, comme ceux de l'Ouest ont d'une part reconnu la nécessité d'instituer en dehors de leur organisation judiciaire propre des tribunaux offrant des garanties particulières d'indépendance et d'impartialité susceptibles d'assurer aux intéressés le minimum de sécurité juridique indispensable et d'autre part l'expérience a démontré que cette méthode était d'une application relativement aisée et qu'elle conduisait à des résultats pleinement satisfaisants.

On est loin malheureusement d'avoir atteint ce stade dans le domaine du règlement pacifique des litiges interétatiques.

3. Le Pacte de la Société des Nations, auquel l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques souscrivit lorsqu'elle fut admise comme Membre de la Société des Nations, contenait à l'article 12 l'engagement des Membres s'il s'élevait entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, de le soumettre « soit à la procédure de l'arbitrage, ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil ».

L'article 33 de la Charte des Nations Unies contient de même, indépendamment d'autres dispositions relatives à l'intervention du Conseil de Sécurité, un article 33, aux termes duquel : « les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours

¹ On notera à cet égard que divers Etats de l'Est sont demeurés ou devenus parties à toutes les conventions internationales relatives à l'arbitrage en droit privé, à savoir le Protocole sur les clauses d'arbitrage signé à Genève le 24 septembre 1923, la Convention sur l'exécution des sentences arbitrales signée à Genève le 26 septembre 1927 et la Convention européenne sur l'arbitrage commercial du 21 octobre 1961.

Cf. ZOUREK, « Nouvelle réglementation de l'arbitrage commercial en Tchécoslovaquie », in *Bulletin de droit tchécoslovaque*, 1963, p. 250. On y trouve notamment une analyse détaillée de la loi tchécoslovaque sur l'arbitrage dans les relations commerciales internationales et sur l'exécution des sentences arbitrales du 16 décembre 1963, dont le texte est publié aux pp. 291 et suiv. du même Bulletin.

² KOPELMANAS, « L'arbitrage dans les rapports commerciaux Est-Ouest », *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 1964, p. 131.

aux organismes ou accords régionaux ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix ».

4. Et cependant ni l'U.R.S.S., ni aucune des Républiques populaires n'ont à ma connaissance consenti à avoir recours soit comme demanderesse, soit comme défenderesse à aucune des procédures énumérées à l'article 33 de la Charte — si ce n'est à la « négociation » qui peut difficilement être appelée une procédure; aucune d'elles n'a souscrit au Protocole facultatif de compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice et de même elles se sont très généralement opposées à l'insertion dans les diverses conventions nouvelles réglementant l'une ou l'autre catégorie de rapports internationaux d'une clause conférant compétence à la Cour internationale de Justice ou même de quelque clause compromissaire ou juridictionnelle que ce soit ³.

5. C'est à leur attitude notamment qu'il faut attribuer le rejet en 1958 par la Conférence du Droit de la Mer de la disposition élaborée par la Commission de Droit international d'un article selon lequel :

« Les litiges susceptibles de naître au sujet de l'interprétation de l'application des articles 67 à 73 (il s'agit de ceux relatifs au plateau continental), seront soumis à la Cour internationale de Justice sur la demande de l'une quelconque des parties, à moins que les parties ne conviennent d'en rechercher la solution par un autre mode de règlement pacifique » ⁴.

Même le Protocole de signature facultative, annexé en désespoir de cause à l'Acte final de la Conférence concernant le règlement obligatoire de différends aux diverses conventions, se heurta à l'opposition unanime du groupe des Etats du Pacte de Varsovie.

6. Quelles sont les raisons de cette hostilité, qui ne se limite pas au règlement judiciaire, mais englobe le règlement arbitral et s'étend même généralement à toutes les procédures de conciliation ou d'enquête dans lesquelles il est recouru à des personnes indépendantes des parties en cause ? On notera que cette position est à ce point ancrée dans les esprits que dans le langage des hommes d'Etat communistes il est devenu courant de ne citer le principe du « règlement pacifique des différends » qu'en l'affublant des mots « par la négociation » ⁵.

7. La plus ancienne raison de cette attitude me paraît avoir été la méfiance.

³ En 1934, l'U.R.S.S. devenue Membre de la Société des Nations s'abstint même d'adhérer au statut de la Cour permanente de Justice internationale. Si elle est aujourd'hui Partie au Statut de la Cour internationale de Justice, c'est *ipso facto* à raison de sa qualité de Membre des Nations Unies en vertu de l'article 92 de la Charte.

⁴ Cf. C.P.E., 1959, pp. 132 et 161.

⁵ Cf. par exemple le récent discours du ministre polonais Rapacki à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Pachoukanis relève en 1936 la difficulté de trouver des arbitres internationaux⁶. Krylov qui fut juge à la Cour de La Haye dénonce les erreurs que cette haute juridiction aurait commises surtout dans ses avis consultatifs à raison de la majorité des Etats Membres à déformer les dispositions de la Charte et remplacer le Conseil de Sécurité⁷.

8. L'autre raison, presque aussi ancienne et pendant un temps tout à fait radicale dans sa formulation, fut la prétendue incompatibilité existant entre la souveraineté de l'Etat et tout mode de règlement l'exposant à subir une décision d'un organe extérieur contraire à ses intérêts ou à la conception qu'un gouvernement se faisait des droits de l'Etat. Cela conduisait Korovin en 1926 à rejeter l'idée même de l'arbitrage⁸.

Mais les idées évoluent. Suivant Kojevnikov⁹ l'U.R.S.S. a une attitude de principe favorable en ce qui concerne l'arbitrage et Krylov ne l'exclut même pas pour les différends politiques¹⁰.

9. Qu'on ne s'y trompe pas cependant, ce qui se trouve ainsi légitimé, c'est le recours *occasionnel* à un règlement arbitral ou judiciaire, non l'engagement d'y recourir fût-ce pour certaines catégories étroitement limitées de litiges. En d'autres mots, on admet la conclusion de compromis non l'admission de clauses compromissoires.

10. Cette distinction est apparue très clairement lors de l'élaboration au cours de la douzième session de la Conférence générale de l'Unesco d'un projet de protocole instituant une commission de conciliation et de bons offices chargée de rechercher la solution des différends qui naîtraient entre Etats Parties à la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement.

⁶ PACHOUKANIS, *Précis de droit international* (en russe), Moscou, 1936, p. 177, cité par LAPENNA, *Conceptions soviétiques du droit international*, Paris, 1954, p. 297.

⁷ KRYLOV, *International Law*, Academy of Sciences of the U.S.S.R., p. 395. Si cette méfiance systématique a cessé d'être exprimée tout au moins à l'égard de l'institution arbitrale, c'est sans doute à raison de l'expérience acquise dans la pratique de l'arbitrage privé, démontrant la possibilité de trouver à l'étranger même parmi des juristes non empreints de la même idéologie politique des hommes suffisamment pénétrés des devoirs de leur fonction pour s'affranchir de toute sujétion, comme de tout préjugé dans l'accomplissement de leur tâche.

⁸ KOROVIN, *Souveraineté et droit international* (en russe), Moscou, p. 137, cité par CALVEZ, *Droit international et souveraineté en U.R.S.S.*, Paris, 1953, p. 254.

⁹ KOJEVNIKOV, *L'Etat soviétique et le droit international de 1917 à 1947* (en russe), Moscou, 1948, p. 328, cité par LAPENNA, *op. cit.*, p. 297.

¹⁰ KRYLOV, *op. cit.*, p. 385. A cet égard on peut s'étonner de ne pas retrouver chez les écrivains soviétiques d'observations plus poussées quant aux limites qu'il y aurait lieu d'apporter à la Troisième Partie de l'Acte général d'arbitrage, compte tenu des diverses sortes de différends politiques imaginables. Cf. Henri ROLIN, « L'arbitrage obligatoire, une panacée illusoire », *Liber Amicorum aangeboden aan J.P.A. François*, Leiden, 1959, I, pp. 254 et suiv.

Déjà le rapport établi par le comité d'experts gouvernementaux relate, bien qu'en termes voilés, le doute qu'avaient exprimé en son sein « quelques délégués » (?) quant à la nécessité de créer une commission permanente, qui imposerait une nouvelle et lourde charge financière aux Etats Membres de l'Unesco : ils se sont déclarés en faveur d'un système où le type de commission serait choisi d'après chaque différend particulier au moment où celui-ci se produirait; ils ont aussi indiqué qu'à leur avis, mieux vaudrait que la Commission ne fût saisie des différends qu'*après accord mutuel des Etats parties au différend*¹¹.

11. Un nouvel effort fut tenté dans le même sens par les délégués bulgare et soviétique au sein du comité juridique constitué par la Conférence générale pour la discussion du projet de protocole.

Le délégué français, M. Juvigny, répondit¹² en rappelant que la conception soutenue par la délégation soviétique avait été présentée au Comité d'experts de juin; elle y avait provoqué de longs débats, mais n'avait pas prévalu. Il ajouta :

« Les travaux préparatoires font clairement apparaître que la juridiction obligatoire devant la Cour de La Haye, n'ayant pu être acceptée, il a fallu trouver une possibilité de régler les différends sur le plan de la conciliation. L'opinion d'une majorité d'Etats et notamment, de la délégation française a été qu'en matière de conciliation on pouvait admettre son caractère obligatoire. Si cette clause de saisie obligatoire est supprimée, c'est toute la portée, la force d'application de la Convention qui sont mises en cause.

Il y a aussi une raison pragmatique en faveur du caractère obligatoire du recours à la Commission : si deux Etats ont ratifié le protocole, et s'il n'y a pas d'obligation d'aller en conciliation, les opinions publiques des pays en cause risquent de se passionner. La Commission doit jouer un rôle modérateur et assurer le respect des clauses de la Convention sur la lutte contre la discrimination en matière d'enseignement.

Ce système ne porte pas atteinte à la souveraineté des Etats, car rien ne les oblige à ratifier le protocole. Le système soviétique correspond à une conception différente; il faudrait prévoir la réunion d'un autre Comité d'experts pour mettre sur pied ce nouveau système. »

12. Avant lui, Hanna Saba, le conseiller juridique appartenant au secrétariat de l'Unesco, avait exposé que la ratification du protocole constituerait l'acceptation préalable de la compétence de la Commission équivalente entre les Etats adoptant cette attitude à l'accord qui se produirait au moment de la naissance du différend¹³. De même il écartait dans le cours de la même séance l'objection

¹¹ UNESCO, document 12 C/16 du 27 juillet 1962, p. 11, par. 15. La même idée est reprise au paragraphe 29 de la page 13.

¹² UNESCO, document 12 C/LEG/SR. 20, compte rendu analytique provisoire de la vingtième séance tenue le 5 décembre 1962.

¹³ *Op. cit.*, par. 46, 2, p. 8.

avancée par le professeur bulgare M. Yankov que la matière traitée du protocole et pour laquelle on proposait de donner juridiction à la Commission relevait de la compétence exclusive des Etats en exposant que

« le protocole traite des différends qui portent sur l'application d'une convention. Or, à partir du moment où des Etats conviennent de conclure une convention sur certaines questions, ils soustraient ces questions à la juridiction interne et prennent des obligations internationales... » ¹⁴.

13. Plus récemment le point de vue des puissances du groupe de Varsovie s'est manifesté avec un éclat particulier dans les débats qui ont eu lieu tant au sein de la sixième commission que des séances plénières de l'Assemblée générale des Nations Unies au cours de ses dix-septième et dix-huitième sessions à l'occasion de l'examen par l'Assemblée générale des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, conformément à la Charte des Nations Unies ¹⁵.

14. On notera tout d'abord les termes dont se servait la délégation tchécoslovaque à la sixième commission pour définir « le principe de la solution pacifique des litiges » ¹⁶.

« Les litiges entre Etats et les situations internationales quels que soient leur origine ou caractère, doivent être résolus par des moyens pacifiques et, en premier lieu, par la voie des négociations directes, de façon à ne pas mettre en danger la paix et la sécurité internationales, ainsi que la justice, étant entendu que les Etats ont le droit, recourant à d'autres méthodes de solution du litige, de choisir, d'un commun accord et prenant en considération le caractère du litige, le moyen le plus adéquat pour sa solution. »

15. Dans son commentaire de cette définition à la sixième Commission, le représentant de la Tchécoslovaquie soulignait la primauté des négociations directes auxquelles disait-il « aucun Etat ne peut renoncer unilatéralement ».

¹⁴ *Ibid.*, par. 77, I, p. 11. Cette opinion, on le constatera, est entièrement conforme à l'avis consultatif n° 4 de la Cour permanente de Justice internationale. Je ne ferais des réserves qu'au sujet de l'affirmation, que je crois excessive, suivant laquelle les questions au sujet desquelles une convention est conclue sont de ce fait « soustraites à la juridiction interne » (cf. Henri ROLIN, « Les principes de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1950, par. 96, p. 77). Juridiction interne ou domaine réservé et compétence exclusive ne sont pas synonymes.

¹⁵ Un résumé systématique des commentaires, déclarations, propositions et suggestions présentés à cette occasion par des Etats membres a été établi par le secrétariat à l'intention du Comité spécial créé par la résolution 1966 (XVIII) de l'Assemblée générale. Ce document porte la date du 24 juin 1964 (A/AC/119/Li). C'est à lui que sont empruntées les informations utilisées dans cet article.

¹⁶ Cette définition faisait partie d'une Déclaration sur les principes du droit international concernant les relations amicales et la coopération entre Etats (A/C.6/L.505) et fut reprise par le représentant de la Tchécoslovaquie à la sixième Commission au cours de la Sixième session (A/C.6/SR 802, p. 7).

Par contre, il faut leur commun accord pour recourir aux autres méthodes de règlement énumérées à l'article 33 de la Charte ¹⁷.

16. Le délégué bulgare exprima l'avis que des tribunaux « de caractère autoritaire » allaient à l'encontre de la nature même du droit international et risquaient de compliquer les différends en en créant d'autres sur la procédure à appliquer ¹⁸.

17. Le délégué roumain attribue à cette incompatibilité avec le droit international contemporain le rejet par l'Assemblée, à sa 17^e session, de l'insertion d'une clause de juridiction obligatoire dans la Convention sur le consentement au mariage ¹⁹.

18. On s'attendrait dès lors à ce que l'examen de la pratique suivie par les Etats communistes — l'U.R.S.S. depuis 1918, les autres puissances de l'Est depuis 1945 — ne révélât pas l'existence de conventions prévoyant le recours obligatoire à l'un des modes de règlement pacifique autres que la négociation, à savoir l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire ou que de même ces Etats se soient abstenus de créer quelque organe juridictionnel que ce soit tant bilatéralement que dans le cadre du Pacte de Varsovie.

Il serait excessif toutefois de prétendre résumer la situation par un simple procès-verbal de carence.

19. Constatons tout d'abord que dans les années 1929-1939 on ne relève pas moins de neuf traités conclus par l'U.R.S.S., le plus souvent concurremment avec des pactes de non-agressions, et qui prévoient le recours à la procédure de conciliation pour le règlement pacifique des litiges qui n'ont pu être aplanis par la négociation. Ils sont conclus notamment avec les Etats voisins : la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Pologne; mais, chose singulière et qui dut à l'époque susciter certaines inquiétudes, dans le dernier de ces cas (traité du 23 novembre 1932) les différends territoriaux sont exceptés de la procédure. Les autres traités sont conclus avec l'Allemagne (les 25 janvier 1929, 24 juin 1931 et 23 août 1932), la France (29 novembre 1932) et l'Italie (2 septembre 1933).

Parfois la conciliation est simplement prévue à titre indicatif sans aucune précision quant à la procédure ou la composition de l'organe conciliateur. Mais

¹⁷ Il est à peine besoin d'indiquer qu'il y a là une double sollicitation du texte de l'article 33. S'il est vrai que la négociation est citée en tête de l'énumération des divers moyens de règlement pacifique, ceux-ci sont placés sur le même pied, le caractère prioritaire n'existant qu'à l'égard du Conseil de Sécurité. Rien, d'autre part, dans le texte n'exclut la possibilité de l'engagement préalable du recours à un moyen pacifique déterminé et n'impose le commun accord *ad hoc*.

¹⁸ A/C.6/SR 807, p. 13.

¹⁹ 17^e session, 765^e séance, par. 9.

le plus souvent on précise qu'il s'agit d'une commission paritaire composée de quatre membres nommés par moitié par chacune des Parties.

Soulignons que pas un seul membre de ces Commissions n'est nommé de commun accord et que les Commissions prévues ne comprennent aucun membre qui soit le ressortissant de pays tiers, même pas pour présider la Commission. Quand la Convention s'occupe de régler cette question de présidence elle prévoit l'alternance entre les deux délégations (par exemple l'article 2 du traité avec la Pologne).

Et la volonté d'écarter l'action médiatrice d'intrusion d'éléments étrangers est telle que certains des accords prévoient expressément que les commissaires désignés par chacun des gouvernements intéressés devront l'être parmi ses ressortissants (article II du traité franco-soviétique), tandis que, comme si on voulait empêcher que les commissaires puissent établir entre eux des liens durables et acquérir collectivement une autorité propre, on précise que leur désignation ne vaut que pour une session seulement.

Ce n'est-là, reconnaissons-le, qu'une bien timide admission de la procédure de conciliation dont le principal intérêt est généralement trouvé dans le rôle de catalyseur que les éléments étrangers aux Parties sont susceptibles de jouer entre les commissaires nationaux, eux-mêmes considérés comme moins engagés que les véritables représentants.

20. Quant à la période postérieure à 1945, le Recueil des Traités des Nations Unies contient à première vue un certain nombre de traités conclus par des Etats d'Europe orientale, dont certaines stipulations ont trait au règlement des différends.

La plupart d'entre eux sont relatifs aux questions de frontière.

Citons :

- 1° une convention entre le Gouvernement de la République de Pologne et le Gouvernement de l'U.R.S.S. relative au mode de règlement des conflits et incidents de frontière, signée à Moscou le 8 juillet 1948 ²⁰.
- 2° un accord entre la Yougoslavie et la Hongrie concernant l'activité des commissions mixtes chargées d'enquêter sur les incidents de frontière et de les constater, signé à Subotica le 11 août 1949 ²¹.
- 3° un accord entre la Norvège et l'U.R.S.S. relatif au régime de la frontière norvégienne-soviétique et au mode de règlement des conflits et incidents de frontière, signé à Oslo le 29 décembre 1949 ²².

²⁰ *R.T.N.U.*, vol. 37, p. 149.

²¹ *Ibidem*, vol. 113, p. 240.

²² *Ibidem*, vol. 83, p. 291.

- 4° un accord entre la Bulgarie et la Yougoslavie relatif au renouvellement et à la démarcation des pyramides et de la ligne de la frontière, signé à Sofia le 22 avril 1954 ²³;
- 5° un accord entre la Hongrie et l'Autriche concernant les questions d'hydro-économie dans la zone frontière, signé à Vienne le 9 avril 1956 ²⁴.
- 6° un accord entre la Tchécoslovaquie et la Hongrie concernant les commissaires aux frontières, signé à Prague le 13 octobre 1956 ²⁵;
- 7° un accord entre l'U.R.S.S. et la Tchécoslovaquie concernant le règlement des incidents de frontière ²⁶;
- 8° un accord entre l'U.R.S.S. et l'Iran concernant le règlement des différends et des incidents de frontière, signé à Moscou le 14 mai 1957 ²⁷;
- 9° un accord entre l'U.R.S.S. et l'Afghanistan concernant le régime de la frontière soviéto-afghane, signé à Moscou le 18 janvier 1958 ²⁸;
- 10° un accord entre l'U.R.S.S. et la Finlande concernant le règlement des incidents de frontière, signé à Helsinki le 23 juin 1960 ²⁹.

Une seconde catégorie est composée de traités d'amitié souvent qualifiés traités d'amitié et de coopération.

Ce sont :

- 1° le traité d'amitié conclu par l'U.R.S.S. et le Yemen, signé au Caire le 31 octobre 1955 ³⁰;
- 2°, 3° et 4° les traités d'amitié et de coopération conclus par la Tchécoslovaquie avec l'Ethiopie, le Cambodge et l'Indonésie signés respectivement à Addis Abeba le 11 décembre 1959 ³¹, à Prague le 27 novembre 1960 ³² et à Prague le 29 mai 1961 ³³.

Enfin, une place à part doit être faite à l'important Pacte de Varsovie du 14 mai 1955 dénommé officiellement traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle ³⁴.

²³ *R.T.N.U.*, vol. 397, p. 43.

²⁴ *Ibidem*, vol. 438, p. 143.

²⁵ *Ibidem*, vol. 300, p. 203.

²⁶ *Ibidem*, vol. 266, p. 303.

²⁷ *Ibidem*, vol. 457, p. 213.

²⁸ *Ibidem*, vol. 321, p. 78.

²⁹ *Ibidem*, vol. 379, p. 277.

³⁰ *Ibidem*, vol. 240, p. 318.

³¹ *Ibidem*, vol. 386, p. 51.

³² *Ibidem*, vol. 412, p. 185.

³³ *Ibidem*, vol. 479, p. 185.

³⁴ *Ibidem*, vol. 219, p. 25.

21. L'examen de ces divers traités conduit aux observations suivantes :

- 1° La grande majorité d'entre eux — tous ceux de première catégorie — ont trait, comme il a été dit, aux incidents de frontière et tendent bien plus à la *prévention* de ces incidents qu'à leur règlement.
- 2° Les organes investis de compétences spéciales sont purement nationaux, le titre de plénipotentiaires qui leur est donné dans les premiers accords est bientôt remplacé par celui de commissaires et commissaires suppléants, dont l'usage devient général pour les Etats du Pacte de Varsovie. Chaque Partie en nomme un même nombre proportionné à la longueur de la frontière à surveiller. Chacun agit en principe sur son territoire. Ce n'est que si un incident surgit que les agents se rencontrent en vue de faire contradictoirement la lumière sur les circonstances de l'incident ³⁵.
- 3° En cas d'incident, les commissaires se réunissent et composent ce que des accords appellent une commission mixte ³⁶. Cette commission, qui procède aux constatations et s'efforce de le régler, ne s'adjoint pour ce faire aucun élément étranger et un règlement des différends ne peut donc intervenir à ce stade qu'en cas d'unanimité ³⁷. Il ne s'agit donc aucunement ici d'un moyen de parer à l'éventualité d'un échec de la négociation diplomatique, mais bien au contraire d'une procédure préalable à la négociation diplomatique, d'une sorte de liquidation administrative des incidents mineurs journaliers et les Parties ont compris que les agents auxquels pareilles tâches étaient confiées avaient la qualité non de représentants, mais de fonctionnaires dont l'activité s'exerce essentiellement sur le territoire national ³⁸.

³⁵ Les incidents prévus sont de nature diverse et on n'est guère surpris que l'U.R.S.S. témoigne à l'égard de ses voisins d'une vigilance plus tatillonne que par exemple la Tchécoslovaquie et la Hongrie dans l'accord qu'elles conclurent entre elles. Celles-ci omettaient notamment les hypothèses mentionnées dans les traités de l'U.R.S.S. comme pouvant donner lieu à règlement de « prise de photographies du territoire de l'autre Partie à travers la frontière » ou les « entretiens illégaux à travers la frontière ».

³⁶ Suivant certains accords, le renvoi immédiat aux gouvernements est obligatoire si les commissaires sont saisis d'une demande d'indemnité dépassant un montant fixé dans la convention (l'article 44 du traité polono-soviétique fixe cette limite à 500 roubles ou 5.000 zlotys).

³⁷ L'article 3 du traité entre la Tchécoslovaquie et la Hongrie prévoit qu'ils procéderont à des négociations et des enquêtes *en commun* et *prendront* conjointement les mesures nécessaires. L'article 46 du traité de 1961 entre la Pologne et l'U.R.S.S. stipule qu'« en règle générale les commissaires aux frontières et leurs suppléants accomplissent leurs tâches communes au cours de réunions ou d'entrevues. Pour chaque réunion il est établi un procès-verbal dans lequel sont brièvement consignés les délibérations, les décisions prises et les délais d'exécution.

³⁸ Il est significatif à cet égard que l'accord hongaro-tchécoslovaque a été signé d'une part par le Vice-Ministre de l'Intérieur, d'autre part par le Ministre adjoint de l'Intérieur et non par les Ministres des Affaires étrangères, ni même par les Ministres de l'Intérieur.

- 4° A défaut d'accord unanime, l'affaire est transmise aux gouvernements. Quant à la voie que ceux-ci suivront pour aboutir à un règlement, les accords n'en prévoient aucune autre que la voie diplomatique (art. II, par. 2 du traité entre la Tchécoslovaquie et la Hongrie, art. 24 du traité entre l'U.R.S.S. et la Tchécoslovaquie)³⁹. On chercherait en vain une référence à la procédure de conciliation même conçue de la façon bilatérale prônée par l'U.R.S.S. avant 1940. Il y a là un incontestable recul.
- 5° La comparaison entre l'accord d'amitié conclu par l'U.R.S.S. avec le Yemen et les trois accords conclus par la Tchécoslovaquie marque par contre de la part de ce dernier pays une attitude moins exclusive. Tandis que l'U.R.S.S. à l'article 2 du Traité précité s'en tient au règlement par la « voie diplomatique pacifique » (*sic*), la Tchécoslovaquie et ses partenaires s'engagent à rechercher la solution à toute question litigieuse pouvant surgir entre elles « par des moyens pacifiques dans le cadre de la Charte des Nations Unies ». A défaut de précision, une telle disposition a au moins le mérite de ne pas écarter *a priori* le recours aux méthodes de règlement autres que la négociation prévues à l'article 33 de la Charte des Nations Unies.
- 6° Enfin, il convient de constater que l'U.R.S.S. elle-même a admis une semblable ouverture dans le Pacte de Varsovie qui la lie à la plupart des autres Etats communistes d'Europe. En effet, aux termes de l'article premier de ce traité, les Parties « s'engagent conformément à la Charte à s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force et à régler leurs différends internationaux *par des moyens pacifiques* de manière que la paix et la sécurité ne soient pas mises en danger ».

22. En résumé, l'examen des traités conclus par l'U.R.S.S. au cours des vingt dernières années témoigne plutôt d'un renforcement que d'un affaiblissement de sa répugnance à tout mode de règlement autre que la négociation et celle des autres Etats communistes ne semble se distinguer de cette attitude que par des nuances.

23. Et cependant on se tromperait gravement si, sur base de ce qui précède, on estimait pouvoir conclure à l'inexistence totale dans l'état actuel des relations juridiques internationales de tout recours obligatoire de la part des divers Etats de l'Est à l'un quelconque des modes de règlement énumérés à l'article 33 de la Charte.

³⁹ L'accord entre la Bulgarie et la Yougoslavie prévoit en son article I, par. 6 que les questions au sujet desquelles les gouvernements n'auront pu s'entendre seront réglés « par des pourparlers entre les deux gouvernements »; suivant l'accord entre la Hongrie et l'Autriche (art. 16) les gouvernements s'efforcent de régler de commun accord les questions controversées ».

24. Un fait souvent perdu de vue est que au lendemain des accords de Locarno, tout spécialement dans les années 1928-1931 les diverses Puissances de l'Est, à l'exception de l'U.R.S.S., avaient conclu de nombreux accords de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire. C'est ainsi que dans le volume publié en octobre 1948 par les Nations Unies sous le titre : *Systematic Survey of Treaties for the Pacific Settlement of International Disputes, 1928-1948*, on relève — pour s'en tenir aux accords conclus avec les Etats devenus dans la suite Membres de l'O.T.A.N. :

pour l'Albanie, deux accords conclus avec les Etats-Unis le 22 octobre 1928, l'un d'arbitrage, l'autre de conciliation;

pour la Bulgarie, indépendamment de deux accords conclus avec les Etats-Unis le 21 janvier 1929 pour l'arbitrage et la conciliation, des traités conclus avec la Belgique, le Danemark, la Norvège et la Turquie respectivement les 23 juin 1931, 7 décembre 1935, 26 novembre 1931 et 6 mars 1929 prévoyant la conciliation, l'arbitrage et le règlement judiciaire;

pour la Tchécoslovaquie, outre deux traités l'un d'arbitrage et l'autre de conciliation conclus avec les Etats-Unis le 16 août 1928, des traités d'arbitrage, conciliation et règlement judiciaire conclus le 23 avril 1929 avec la Belgique, le 8 juin 1929 avec la Grèce, le 18 septembre 1929 avec le Luxembourg, le 14 septembre 1929 avec les Pays-Bas, le 9 septembre 1929 avec la Norvège;

pour la Hongrie, outre deux traités d'un arbitrage et l'autre de conciliation conclus avec les Etats-Unis le 26 janvier 1929, d'autres traités également limités à la conciliation et l'arbitrage avec la Grèce et la Turquie conclus respectivement les 5 mai 1930 et 5 janvier 1929;

pour la Pologne, outre deux traités l'un d'arbitrage, l'autre de conciliation conclus le 16 août 1928 avec les Etats-Unis, d'autres traités de type divers, l'un de conciliation seulement signé avec la Belgique le 25 octobre 1928, deux de conciliation et d'arbitrage signés avec la Grèce et le Luxembourg respectivement le 4 janvier 1932 et le 29 octobre 1928, deux enfin de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire conclus avec les Pays-Bas et la Norvège respectivement les 12 avril 1930 et 9 décembre 1929;

pour la Roumanie, enfin, outre deux traités, l'un d'arbitrage, l'autre de conciliation, conclus le 21 mars 1929, un traité d'arbitrage du 21 mars 1928 avec la Grèce, un traité d'arbitrage et de conciliation avec la Turquie du 17 octobre 1933, ainsi que divers traités de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire conclus avec la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, le premier le 8 juillet 1930, les deux autres le 22 janvier de la même année.

25. Surgit alors inévitablement une double question. Ces diverses conventions sont-elles toutes entrées en vigueur et le sont-elles demeurées jusqu'à ce jour ?

La réponse est aisée quant à la première question. Le recueil publié par les Nations Unies en 1948 fait en effet précéder le texte de chaque traité de

l'indication de la date de l'échange des instruments de ratification, ou de la mention « not ratified ».

Inutile de dire que la ratification est la règle, la non-ratification l'exception.

On trouve pourtant un curieux exemple de non-ratification dans le traité de conciliation signé par la Pologne avec la Belgique le 25 octobre 1928 ⁴⁰.

26. Mais la réponse à la deuxième question est moins aisée. Le Recueil des des Traités des Nations Unies n'indique pas si un traité est encore en vigueur. Or, la plupart des traités qui nous occupent sont conclus pour une durée déterminée, et ensuite tacitement prorogés pour des périodes de durée égale, s'ils ne sont pas dénoncés dans les mois qui précèdent. Pour savoir si un traité déterminé est encore en vigueur, il faut donc s'assurer qu'il n'a pas été dénoncé et que les Parties les considèrent comme demeuré en vigueur. C'est évidemment auprès des Etats intéressés que le renseignement peut le mieux être recherché.

27. Le gouvernement belge vient d'être interrogé à l'occasion de la discussion au Sénat du budget des Affaires étrangères au sujet du sort de tous les traités bilatéraux de règlement de litiges auxquels la Belgique a été Partie. Je détache de sa réponse ⁴¹ les renseignements ci-après qui ont trait aux traités de l'espèce conclus avec des Etats du groupe de Varsovie, et qui ont été ratifiés.

Ils sont au nombre de trois, dont l'un de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire, a été dénoncé par la Bulgarie le 3 août 1937 avec effet au 4 février 1938 (préavis de 6 mois) ⁴².

Les deux autres n'ont pas été dénoncés, à savoir une convention de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire entre la Belgique et la Tchécoslovaquie conclue le 23 avril 1929, entrée en vigueur le 4 novembre 1930, et un traité belgo-roumain de règlement judiciaire, d'arbitrage et de conciliation, conclu le 8 juillet 1930 et entré en vigueur le 4 avril 1932.

Le premier s'est donc reconduit par tranches de cinq ans, le second par tranches de dix ans.

⁴⁰ L'explication de cette non-ratification doit sans doute être cherchée dans le caractère insolite de certaines de ses dispositions qui se limitent aux différends portant sur l'interprétation des traités ou tout point de droit international, les soumettant à la compétence de la Cour permanente de Justice internationale ou de la Cour permanente d'Arbitrage (?) mais seulement par voie de compromis (1) et prévoient l'établissement de celui-ci par une commission spéciale constituée *ad hoc*, tout ceci indépendamment de l'institution d'une Commission permanente de conciliation ayant la compétence prévue dans l'Acte général d'Arbitrage.

⁴¹ Rapport de M. Moreau de Melen au nom de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, *D.P.*, Sénat, 1964-1965, n° 143, pp. 44-49.

⁴² La Belgique avait saisi la Cour permanente de Justice internationale de sa requête à l'affaire de la Société Electrique de Sofia et de Bulgarie.

28. Reste la question de savoir si à défaut de dénonciation expresse, il n'y a pas eu dénonciation tacite ou caducité, celle-ci pouvant résulter de la commune conviction des Parties que le traité n'est plus en vigueur ?

Je ne le pense pas.

29. Certes, on peut faire observer que l'un et l'autre traités prévoient la constitution d'une commission permanente de conciliation dans les six mois de la demande adressée par l'une des Parties contractantes à l'autre, et que, dans le cas de la Tchécoslovaquie, faute de semblable demande, la Commission n'a pas été constituée, tandis que dans le cas de la Roumanie, la Commission ayant été constituée pour trois ans le 1^{er} janvier 1934 a vu les mandats de ses commissaires renouvelés pour trois ans, une fois seulement le 1^{er} janvier 1937 et plus depuis !

Mais il serait téméraire, je pense, de conclure de la passivité des Parties Contractantes à une abrogation tacite. Car cette passivité n'est pas le propre des seules Puissances de l'Est, mais est commune à leurs partenaires occidentaux et correspond à une crise de désintéressement des gouvernements à l'égard de la question des méthodes de règlement pacifique des litiges. Ce manque d'intérêt est général et ne s'est pas du tout limité aux litiges entre l'Est et l'Ouest ⁴⁸.

30. Rappelons du reste qu'il est au moins un traité de conciliation, arbitrage et règlement judiciaire de la période de 1927-1935 qui après avoir sommeillé pendant une trentaine d'années a prouvé sa vitalité, à savoir le traité hispano-belge du 19 juillet 1927 entré en vigueur le 23 mai 1928. Dans ce cas aussi, la Commission constituée dans les six mois de l'échange des ratifications, conformément à l'article 6 du traité, n'avait pas vu renouveler les mandats de ses membres.

Cela n'empêcha pas le gouvernement belge de se prévaloir de ses dispositions dans les deux requêtes qu'il adressa à la Cour internationale de Justice successivement les 15 septembre 1958 et 14 juin 1962 dans l'affaire relative à la Barcelona Traction. Et, bien que de nombreuses fins de non recevoir aient été opposées à la demande belge par le gouvernement espagnol, à aucun moment il n'a été soutenu que le traité serait devenu caduc dans son ensemble. On sait du

⁴⁸ On en trouve la preuve dans le peu de succès rencontré par l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux sous la forme révisée adoptée le 26 septembre 1928 et plus encore peut-être dans le peu de soin apporté par les gouvernements à la désignation de personnalités qualifiées pour la liste établie en vue de la constitution des commissions d'enquête et de conciliation, conformément à la résolution 268 D (III) adoptée par l'Assemblée générale le 28 avril 1949.

Le 20 janvier 1961, le secrétaire général constatait dans une note (A 4686/S 4632) qu'un « grand nombre » des premières désignations avaient cessé d'être valables, tandis qu'un « certain nombre » seulement de renouvellements ainsi que de nouvelles désignations avaient été portés à la connaissance du Secrétaire général. Il est à la connaissance du soussigné que la situation est très loin de s'être améliorée depuis cette date.

reste que la Cour internationale de Justice en a admis l'intégrale validité dans son arrêt du 24 juillet 1964.

31. On ne voit pas ce qui pourrait autoriser un jugement différent en ce qui concerne les traités analogues conclus par les Puissances de l'Est.

L'une de ces dernières, la Pologne, vient au surplus de manifester de la façon la plus claire possible l'opinion qu'elle a que des traités similaires conclus par elle avant 1939 sont toujours en vigueur.

Il est, en effet, à la connaissance du soussigné, que ce gouvernement a fait au cours des derniers mois toutes diligences pour constituer ou reconstituer les commissions permanentes de conciliation prévues dans les traités de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage conclus d'une part avec le Chili, le 19 octobre 1929, d'autre part avec la Norvège, le 9 décembre de la même année.

Et on ne peut que se réjouir de constater que pour composer ces commissions ou les présider il a été fait appel par les Parties aussi bien à des ressortissants de l'O.T.A.N., qu'à des neutres ou à un Soviétique.

32. Il semble du reste que de façon générale à l'Est aussi diverses personnalités du monde politique ou juridique commencent à se rendre compte de l'intérêt tout particulier que la procédure de conciliation du moins présente pour les Etats jaloux de leur souveraineté. De fait, il s'agit là moins d'un mode de règlement des litiges que d'un mode d'essai de règlement qui libère les autorités nationales des faiblesses inhérentes à une information unilatérale et aux avis d'une administration partisane, tout en laissant intacte la liberté de leur choix quant à la solution finale que recevra le différend.

C'est ainsi qu'à son congrès d'Helsinki en 1955, l'Union interparlementaire fut unanime à recommander aux Etats séparés par un différend et qui estimeraient ne pouvoir recourir à un règlement arbitral ou judiciaire d'en rechercher au moins la solution par la voie d'enquête et de conciliation, et il n'y eut de même aucune opposition émanant de juristes de l'Est, lorsqu'à sa session de Salzbourg, le 11 septembre 1961, l'Institut adopta une résolution assortie d'un règlement de la procédure de conciliation internationale⁴⁴.

33. C'est donc par une note optimiste que je crois pouvoir terminer cet article.

Je pense que se tromperaient grandement ceux qui croiraient pouvoir donner une signification politique aux initiatives récentes du gouvernement polonais et y voir un relâchement des liens qui unissent les Membres du Pacte de Varsovie. Une telle interprétation serait sans doute non moins inexacte que celle qui

⁴⁴ *A.I.D.I.*, 1961, vol. 49, II, p. 375.

verrait la preuve d'un affaiblissement de l'O.T.A.N. dans la participation de la Norvège à la réanimation de son traité avec la Pologne.

La vérité est sans doute que dans ce dernier cas on s'est, à bon droit, rendu compte, de part et d'autre, que sans manquer aucunement à des devoirs de loyauté, on pouvait préparer d'avance les procédures suivant lesquelles en cas de différends survenant avec un Etat de l'autre bord et qui n'auraient pu être réglés par la négociation, une solution pourrait être cherchée dans l'esprit de la Charte.

Puisse cet exemple être compris et suivi à l'Ouest comme à l'Est.