

LA DECLARATION BELGE DU 3 AVRIL 1958 ACCEPTANT LA JURIDICTION OBLIGATOIRE DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

par

Frans DE PAUW

Professeur à l'Université libre de Bruxelles

I — LA JURIDICTION FACULTATIVE DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE¹

On peut avoir recours à diverses méthodes en vue de régler un différend international. Selon la Charte des Nations Unies (article 33, alinéa 1), les parties elles-mêmes doivent en premier lieu tendre à résoudre les différends internationaux. Les méthodes utilisées peuvent être de nature diplomatique (conciliation, bons offices, médiation) ou juridique (arbitrage, juridiction).

L'arbitrage international, c'est-à-dire le règlement d'un différend international par une instance neutre choisie par les parties, peut s'effectuer sur la base du droit en cas de différend juridique. En dépit du succès remarquable que la juridiction arbitrale a connu au cours du XIX^e siècle, ni la première

¹ Voyez la bibliographie sur la Cour par J. DOUMA, E. HAMBRO, *The Case Law of the International Court*, Leyden, A. Sijthoff, I (1952), pp. 456-583, II (1960), pp. 278-354, IV (1965), 360 pages.

Une bibliographie complémentaire sur la C.I.J. paraît chaque année : C.I.J., *Annuaire*, chapitre IX, bibliographie de la Cour.

L'ouvrage principal sur la C.P.J.I. est celui de M. HUDSON, *The Permanent Court of International Justice 1920-1942*, New York, Macmillan, 1943. Les ouvrages récents sur la C.I.J. sont S. ROSENNE, *The International Court of Justice, an Essay in Political and Legal Theory*, Leyden, A. Sijthoff, 1957, et M. DUBISSON, *La Cour internationale de Justice*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964.

Sur la juridiction obligatoire de la Cour, voyez : R. ANAND, *Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice*, London, Asia Publishing House, 1961; C. JENKS, *The Prospects of International Adjudication*, London-New York, Stevens-Oceana, 1964; P. ORBAN, « Du recours obligatoire des juridictions internationales pour le règlement des conflits entre Etats », *Journal des Tribunaux*, 78, 1963, pp. 21-27

Conférence de la Paix (1899) ni la seconde (1907) ne réussirent à imposer l'arbitrage par un traité général. Ni le Pacte de la Société des Nations (1919) ni la Charte de l'O.N.U. (1945) n'ont rendu l'arbitrage obligatoire. Mais tout Etat peut s'engager séparément à s'y soumettre, par le jeu de traités d'arbitrage ou de clauses compromissoires incluses dans des traités. Il peut se faire, en outre, qu'un Etat soit disposé à régler un conflit déterminé par arbitrage, même sans avoir pris d'engagement préalable.

L'article 14 du Pacte de la Société des Nations (1919) chargeait le Conseil de la Société de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale. Les rédacteurs du projet de statut de ce tribunal qui, contrairement aux collègues arbitraux, devait être permanent, stipulèrent qu'un traité international devrait rendre obligatoire la juridiction de la Cour en cas de contestation juridique. Les objections de la France et de la Grande-Bretagne anéantirent ce principe. Une seconde tentative en vue d'instaurer une juridiction obligatoire se heurta en 1945 à San Francisco à l'opposition irréductible des nouvelles grandes puissances, les U.S.A. et l'Union Soviétique. La nouvelle Cour, dénommée Cour internationale de Justice, n'est donc compétente que pour les affaires que les parties lui soumettent. Le recours à cette juridiction s'effectue par la voie de traités qui peuvent avoir pour objet, soit un différend déterminé, soit certains différends futurs.

2 — LE SYSTEME DE LA DECLARATION FACULTATIVE.²

Le débat qui opposa partisans et adversaires de la juridiction internationale obligatoire, à la Société des Nations, aboutit à un compromis remarquable.

L'article 36 du Statut de la Cour donnait la possibilité d'accepter la juridiction obligatoire par la signature d'un protocole complémentaire contenant la clause « facultative » suivante : « les signataires dûment habilités à cet effet déclarent en outre au nom de leur Gouvernement reconnaître comme obligatoire la juridiction de la Cour dès à présent, de plein droit et sans convention spéciale conformément à l'art. 36, alinéa 2 du Statut de la Cour et aux conditions suivantes... ». Pareilles déclarations unilatérales furent fréquemment faites avant la deuxième guerre mondiale. Au premier mars 1938, 40 Etats avaient signé la clause facultative. Toutefois, sous l'influence de tensions politiques et psychologiques, surtout depuis 1930, l'habitude s'est développée d'assortir ces déclarations de réserves de plus en plus restrictives. Cette tendance s'est manifestée encore plus clairement après la deuxième guerre mondiale. Le nombre d'Etats faisant la déclaration diminue constamment; les grandes puissances surtout ont tendance à désigner elles-mêmes les matières relevant de leur compétence exclusive

² J. SOUBEYROL, « Le système de la disposition facultative et les principes des Nations Unies », *Revue juridique et économique du Sud-Ouest*, série juridique (Bordeaux), 12, 1961, pp. 105-116; J. VERZIJL, « The System of the Optional Clause », *International Relations*, 1, 1959, pp. 585-610.

(domaine réservé); on multiplie les possibilités de dénonciation unilatérale; on réduit constamment la durée de validité et on augmente toujours le nombre de réserves³.

Actuellement, les déclarations se font sur la base de l'article 36, alinéa 2, qui est pratiquement resté inchangé, du Statut de la Cour. Ce Statut n'est plus un traité multilatéral comme c'était le cas à l'époque de la Société des Nations, mais il fait partie intégrante de la Charte de l'O.N.U. Ces déclarations unilatérales sont déposées auprès du Secrétaire général des Nations Unies (article 36, alinéa 4 du Statut).

On ne signe plus de Protocole complémentaire de sorte que, du point de vue technique, on ne peut plus parler de « clause facultative » ou « optional clause » pour désigner l'article 36, alinéa 2 qui contient la possibilité d'accepter la juridiction obligatoire⁴ :

« Les Etats parties au présent Statut, pourront, à n'importe quel moment, déclarer reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur tous les 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 ».

Le troisième alinéa de l'article 36 stipule que

« Les déclarations ci-dessus visées pourront être faites purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains Etats, ou pour un délai déterminé ».

Le dernier *Annuaire* de la Cour internationale de Justice (1962-1963) nous apprend que 37 Etats sont liés par le système de la déclaration facultative⁵.

Les caractéristiques principales de ce système sont les suivantes :

1. Etant donné qu'aucun Etat n'est tenu de faire statuer la Cour sur ses différends internationaux, tout Etat peut limiter à son gré la portée de sa déclaration.

2. La réciprocité fait partie intégrante du système : la déclaration entraîne un engagement contractuel à l'égard de tout autre Etat acceptant la même obligation.

³ L'Institut de droit international a consacré une étude approfondie et un commentaire circonstancié à cette évolution : *Annuaire de l'Institut de droit international*, 47 (1957) I et 48 (1959) II.

⁴ R. ANAND, *op. cit.*, p. 141; B. MAUS, *Les réserves dans les déclarations d'acceptations de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice*, Genève-Paris, E. Droz-Minard, 1959, p. 35.

⁵ C.I.J., *Annuaire* 1962-1963, pp. 235-258. Chaque annuaire contient la liste complète et le texte des déclarations en vigueur.

3. La Cour internationale de Justice n'est compétente que si le différend qui lui est soumis est du ressort de la juridiction reconnue tant par le demandeur que par le défendeur.

3 — LA BELGIQUE ET LA JURIDICTION INTERNATIONALE OBLIGATOIRE

La Belgique a fait trois déclarations concernant la Cour de Justice de La Haye. Après avoir hésité pendant 5 ans — on voulait attendre la réaction des grandes puissances, les imprécisions du droit des gens incitaient à la méfiance, on voulait éviter de soumettre à la nouvelle Cour le différend belgo-hollandais concernant la passe des Wielingen⁶ — le Gouvernement belge fit la déclaration suivante le 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 [de la Société des Nations] ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour, conformément à l'article 36, § 2, du Statut de la Cour, pour la 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 »⁷.

Cet engagement de longue durée vint à expiration au début de la deuxième guerre mondiale (1940). En raison des circonstances, il ne fut pas reconduit.

Le 10 juin 1948, on fit une nouvelle déclaration qui était pratiquement conforme à la précédente. La durée de l'engagement fut cependant réduite à 5 ans :

« Au nom du Gouvernement belge, je déclare reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre [de l'O.N.U.] 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 pour 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.

(S) P.-H. Spaak »⁸.

⁶ H. ROLIN, *La Politique de la Belgique dans la Société des Nations*, Genève, Librairie Kundig, 1931, p. 51.

⁷ Loi du 15 mars 1926 approuvant l'accession de la Belgique à la compétence obligatoire de la C.P.J.I., *Moniteur* du 23 octobre 1926 (*Pasinomie*, 1926, 540, p. 1032). La Déclaration a été ratifiée le 10 mars 1926, *ibidem*.

⁸ Loi du 17 juin 1948 portant approbation du Statut de la C.I.J., signé à San Francisco, le 26 juin 1945. Disposition facultative prévue à l'article 36, § 2 du Statut, concernant la compétence obligatoire de la Cour, *Moniteur* du 18 septembre 1948. Les instruments de ratification de la Belgique sur cette déclaration ont été déposés le 13 juillet 1948, *ibidem*, p. 7487.

Cette deuxième déclaration ne fut pas reconduite, de sorte que pendant longtemps la Belgique n'a eu aucune obligation découlant de la déclaration facultative. L'acceptation qui lie actuellement la Belgique date du 3 avril 1958 :

« 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 période de cinq ans. A l'expiration de cette période, elle restera en vigueur jusqu'à notification de son abrogation.

(S) V. Larock »⁹.

4 — LA DECLARATION DU 3 AVRIL 1958 ACCEPTANT LA JURIDICTION OBLIGATOIRE DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

A — *La Déclaration et l'article 36 du Statut de la Cour*

L'article 36, alinéa 2, du Statut ne contient qu'une invitation à accepter la juridiction obligatoire. Cet article est, pour reprendre le commentaire du juge Manley O. Hudson, « une manière proposée afin de commencer une déclaration ». Cet article, ajoute-t-il, « peut servir de crochet où on peut accrocher une déclaration »¹⁰.

La Déclaration belge du 3 avril 1958 commence — cela va de soi — par reprendre les termes de l'article en question. La Déclaration interrompt toutefois le texte de l'article 36, alinéa 2, après les mots « pour tous les différends juridiques ». On n'y retrouve plus les mots suivants :

« Différends juridiques 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 ».

Ces quatre points ne sont pas repris dans la plupart des déclarations des gouvernements, mais bien dans celles de l'Australie, des Etats-Unis, du Honduras, du Libéria, du Liechtenstein, du Pakistan, du Soudan et de la Suisse. On se demande dès lors s'il faut attacher une signification à cette omission.

⁹ Loi du 18 avril 1958 autorisant le Roi à accepter la juridiction obligatoire de la C.I.J., *Moniteur* du 29-30 juin 1958 (*Pasinomie*, 1958, p. 428).

¹⁰ M. HUDSON, *The Permanent Court, op. cit.*, p. 452.

On doit chercher l'origine de cette énumération dans les Conférences de la Paix de La Haye, où l'on s'est efforcé de déterminer les différends susceptibles d'arbitrage. L'article 38 du Traité pour le règlement pacifique des différends internationaux (1907) stipule ce qui suit :

« Dans les questions d'ordre juridique, et, en premier lieu, dans les questions d'interprétation et d'application des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques ».

Cette suggestion prudente a été reprise à l'article 13, alinéa 2, du Pacte de la Société des Nations :

« Parmi ceux qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale (ou judiciaire) ¹¹, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture ».

Cette liste de différends fut reprise par les rédacteurs de la Cour (1920) dans un contexte totalement différent, lorsqu'il rendaient la juridiction de la Cour facultative et offraient la possibilité de l'accepter comme obligatoire « pour toutes ou pour certaines catégories de contestations juridiques se rapportant aux 4 points *a, b, c, d* ». Ils s'inspiraient de l'idée fondamentale que, lors de la signature de la clause facultative, les Etats pourraient faire un choix parmi les catégories de différends pour lesquels ils reconnaissent la juridiction obligatoire. Au Ministère belge des Affaires étrangères on a tout d'abord hésité à reconnaître la juridiction de la Cour pour des différends ayant pour objet « tout point de droit international » (alinéa *b*). Les conseillers juridiques s'opposaient à cette acceptation à cause de l'incertitude du droit des gens ¹². Cette conception fut toutefois abandonnée, car la première déclaration (1926) ne limitait pas la reconnaissance à une des quatre catégories, ce qui était d'ailleurs conforme à la pratique d'avant-guerre, toutes les déclarations, sauf deux, contenant les quatre points ¹³. A San Francisco (1945), lors de la discussion du Statut de la nouvelle Cour, on a abrégé le texte de l'article 36, alinéa 2 ¹⁴. Ce n'est plus « pour toutes ou certaines catégories de contestations juridiques se rapportant à *a), b), c), d)* » qu'il est possible d'accepter la juridiction obligatoire, mais bien « pour toutes les contestations juridiques se rapportant à *a), b), c), d)* ». Le texte ne comporte plus l'invitation à choisir entre les quatre catégories et c'est la raison pour laquelle le maintien de la liste dans le texte n'a plus beaucoup de raison d'être. On aurait tout autant pu stipuler :

¹¹ Ajouté en 1924.

¹² Cf. H. ROLIN (note 6) et M. BOURQUIN, « La Cour de Justice internationale », *Revue de droit international et de législation comparée*, 1921, pp. 17-34, pp. 28-29.

¹³ Sur l'origine et la portée de l'article 36, al. 2, voyez M. HUDSON, *The Permanent Court*, *op. cit.*, pp. 454 et ss.

¹⁴ S. ROSENNE, *The Permanent Court*, *op. cit.*, p. 306.

« les Etats peuvent déclarer qu'ils reconnaissent la juridiction de la Cour pour des contestations juridiques concernant tout point de droit international »¹⁵. En effet, l'expression « tout point de droit international » est si large qu'elle renferme les trois autres catégories *a*), *c*) et *d*). L'historique de la classification figurant encore à l'article 36, alinéa 2, nous apprend donc que l'énumération des quatre catégories n'est qu'une anomalie. Il ne faut, par conséquent, attacher aucune signification particulière à son abandon dans la déclaration belge.

Dans l'article 36, l'alinéa 3 déjà cité contient quelques vagues indications relatives à la formulation de réserves. Chaque Etat peut, en effet, par des réserves, nuancer ses obligations à l'infini. Cette matière est extrêmement importante, car elle ne repose pas sur des textes, mais sur une pratique établie.

La Société des Nations a plus d'une fois mis l'accent sur cette possibilité, dans le but de faciliter la reconnaissance de la juridiction obligatoire (Protocole de Genève de 1924, article 3; Résolution de l'Assemblée du 26 septembre 1928)¹⁶. Presque toutes les déclarations d'avant la guerre contiennent des réserves, de sorte qu'en 1945, la Commission compétente des Nations Unies put considérer cette pratique comme établie¹⁷. Parmi les déclarations actuellement en vigueur et postérieures à la fin de la deuxième guerre mondiale, rares sont celles qui ne contiennent pas de réserves spéciales (la Chine, 26 septembre 1946; le Danemark, 10 décembre 1956; le Honduras, 10 mars 1960; le Liechtenstein, 29 mars 1950; la Norvège, 19 décembre 1956; les Philippines, 28 août 1947; la Suisse, 28 juillet 1948). La Belgique a toujours fait figurer des réserves restrictives dans ses trois déclarations que nous examinerons plus en détail après avoir traité de la durée de validité de la dernière déclaration.

B — *Durée de la validité*

a. *Entrée en vigueur (17 juin 1958)*

L'article 36, alinéa 4 du Statut de la Cour stipule que les déclarations doivent être déposées auprès du Secrétaire général des Nations Unies. La Cour internationale de Justice a attaché une très grande importance à ce dépôt. Dans son arrêt du 26 novembre 1957 concernant le droit de passage sur territoire indien, elle a décidé que, par le dépôt de sa déclaration d'acceptation, un Etat se lie au système de la disposition facultative à l'égard de tous autres Etats déclarants, avec tous les droits et obligations qui découlent de l'article 36. Le rapport contractuel entre les parties, et la juridiction obligatoire de la Cour

¹⁵ H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, London, Stevens, 1950, p. 482 (The Library of World Affairs).

¹⁶ B. MAUS, *Les réserves*, op. cit., pp. 17-18.

¹⁷ *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale*, San Francisco, 1945, Londres-New York, United Nations Information Organizations, 1945-1955, vol. XIII, p. 564.

qui en découle, sont établis « de plein droit et sans convention spéciale » du fait du dépôt de la déclaration.

Tout Etat qui accepte la juridiction de la Cour doit prévoir qu'une requête peut être introduite contre lui au moment même où un nouvel Etat dépose sa déclaration auprès du Secrétaire général des Nations Unies¹⁸. Ce dernier fait parvenir aux parties contractantes et au greffier de la Cour des copies des déclarations déposées entre ses mains (article 36, alinéa 4, du Statut de la Cour). Il va de soi qu'il s'écoulera un certain temps entre le moment du dépôt de la déclaration et celui où les destinataires auront connaissance du contenu de la déclaration. La Cour a toutefois expliqué clairement dans le jugement précité que c'est bien le dépôt qui fait naître le lien juridique. La mention figurant dans la Déclaration belge du 3 avril 1958 selon laquelle « elle entrera en vigueur le jour du dépôt de l'instrument de ratification » est donc conforme à la jurisprudence de la Cour. L'acte a été déposé le 17 juin 1958. C'est donc ce jour-là que la Déclaration belge est entrée en vigueur.

b. *Durée initiale (17 juin 1958 - 17 juin 1963)*

L'article 36, alinéa 3, stipule que la déclaration peut être souscrite « pour une durée déterminée ». Peu d'Etats ont soucrit à la déclaration pour une durée illimitée : la Colombie, 30 octobre 1937; Haïti, 4 octobre 1921; le Honduras, 10 mars 1960; le Nicaragua, 24 septembre 1929; Panama, 25 octobre 1921; la République Dominicaine, 30 septembre 1924; San Salvador, 28 janvier 1921; l'Uruguay, 28 janvier 1921. Tous les autres gouvernements ont limité la durée de validité à une période déterminée ou ont du moins prévu une possibilité de renonciation. La Belgique notamment s'est toujours engagée pour une période déterminée : dans la première Déclaration (1926) pour une durée exceptionnellement longue de 15 ans. Ainsi, le Gouvernement belge voulait exprimer « la confiance que les activités de la Cour avaient fait naître au cours des années précédentes »¹⁹. Dans la deuxième Déclaration (1948) et dans la troisième (1958), elle ne s'est engagée que pour une période de 5 ans, période que l'on peut considérer comme normale. Il apparaît donc que la confiance initiale a quelque peu diminué, probablement sous l'influence de l'attitude des autres Etats.

c. *Tacite reconduction jusqu'à dénonciation*

Il va de soi que tout renouvellement d'une déclaration doit se faire suivant les règles constitutionnelles nationales concernant la création d'obligations internationales. La Constitution belge prescrit l'assentiment des Chambres (article 68), donné sous forme de loi. La ratification a lieu ensuite.

Il existe des moyens simples pour prolonger la déclaration, sans avoir chaque fois recours à la lourde machine parlementaire. On peut reconnaître la juridiction

¹⁸ C.I.J., *Recueil*, 1957, p. 146.

¹⁹ *Documents parlementaires*, Chambre, 1925-1926, n° 52 (8 décembre 1925), p. 2.

obligatoire de la Cour pour une période indéterminée, jusqu'à dénonciation. Ce système, qui permet la dénonciation à tout moment ou après une courte période de préavis, est appliqué par les 10 Etats suivants : l'Afrique du Sud, 13 septembre 1955; l'Australie, 6 novembre 1954; l'Inde, 14 septembre 1959; Israël, 17 octobre 1956; le Liechtenstein, 29 mars 1950, préavis d'un an; le Pakistan, 12 septembre 1960; le Royaume-Uni, 26 novembre 1958; la Suisse, 28 juillet 1948, préavis d'un an; la Somalie, 11 avril 1963; le Soudan, 2 janvier 1958. Les déclarations de tous ces Etats sont équivalentes à une reconnaissance dont la durée dépend de la volonté des Etats signataires. L'incertitude découlant de cette situation a suscité des critiques fondées sur lesquelles nous reviendrons immédiatement.

Un deuxième système consiste à accepter la juridiction pour une certaine période, et ensuite jusqu'à dénonciation. L'engagement ne devient donc précaire qu'après une période déterminée. La Belgique a donné la préférence à ce deuxième système : la troisième Déclaration belge est entrée en vigueur le 17 juin 1958, « pour une période de 5 ans ». Ensuite, elle a maintenu ses effets et les maintiendra « jusqu'au moment de la notification de son abrogation ».

Cette formule a surtout trouvé une large application après la deuxième guerre mondiale. Elle est actuellement valable pour les 12 Etats suivants : le Cambodge, 19 septembre 1957 : acceptation pour 10 ans et ensuite jusqu'à dénonciation; le Canada, 20 septembre 1929 : acceptation pour 10 ans et ensuite jusqu'à dénonciation; la Chine, 26 octobre 1946 : acceptation pour 5 ans et ensuite jusqu'à dénonciation moyennant un préavis de 6 mois; les Etats-Unis, 26 août 1946 : acceptation pour 5 ans et ensuite jusqu'à dénonciation moyennant un préavis de 6 mois; la France, 10 août 1959 : acceptation pour 3 ans et ensuite jusqu'à dénonciation; le Japon, 15 septembre 1958 : acceptation pour 5 ans et ensuite jusqu'à dénonciation; le Libéria, 20 mars 1952 : acceptation pour 5 ans et ensuite jusqu'à dénonciation; le Mexique, 28 octobre 1947 : acceptation pour 5 ans et ensuite jusqu'à dénonciation moyennant un préavis de 6 mois; la Nouvelle-Zélande, 8 avril 1940 : acceptation pour 5 ans et ensuite jusqu'à dénonciation; les Philippines, 28 août 1947 : acceptation pour 10 ans et ensuite jusqu'à dénonciation; le Portugal, 12 décembre 1955 : acceptation pour un an et ensuite jusqu'à dénonciation.

Notons tout d'abord que la période initiale est révolue pour 11 des 12 Etats cités (dont la Belgique) — l'exception étant le Cambodge — de sorte que l'engagement initial de ces Etats a perdu toute signification pratique. Si l'on fait la somme des Etats qui ont actuellement le droit de rompre à tout moment le lien contractuel avec le système de la clause facultative, on constate que 21 des 37 Etats — donc plus de la moitié — se trouvent dans cette situation. Seuls 5 de ces 21 Etats ont jugé utile de tempérer cette possibilité d'abrogation, de sorte qu'elle n'entrera en vigueur qu'après un préavis de 6 mois (Chine, Etats-Unis, Mexique) ou d'un an (Liechtenstein et Suisse).

Le fait de se réserver le droit de mettre fin par simple notification à la déclaration comporte de grands dangers. Un pays impliqué dans un différend avec un autre Etat qui a formulé cette réserve, aura tendance à saisir trop hâtivement la Cour de ce litige, dans la crainte que l'autre partie n'empêche la procédure en renonçant brusquement au système de la clause facultative. Cela peut affecter les pourparlers diplomatiques menés normalement à propos de tout différend.

Chaque Etat qui s'est réservé le droit de dénonciation, peut éviter à sa guise que la Cour ne soit saisie du différend. Cela constitue un deuxième danger, bien plus grave encore. Toutes sortes de considérations peuvent inciter ce pays à se soustraire à la juridiction dont il relève — souvenons-nous des réserves concernant les intérêts vitaux, l'indépendance et l'honneur national, qui figuraient si souvent dans les anciens traités d'arbitrage et qui permettaient de se soustraire à l'arbitrage obligatoire. Tout le système de la clause facultative s'en trouve sapé²⁰.

Non seulement il est évident que la dite réserve met en question la solution de compromis élaborée en 1920 par les partisans et les adversaires de la juridiction obligatoire, mais on peut même se demander si cette réserve est compatible avec le texte de l'article 36, alinéa 3, qui stipule qu'on peut souscrire à la déclaration pour un délai déterminé. Celui qui s'engage aussi longtemps qu'il a l'intention de s'engager, ne souscrit à aucun engagement à terme²¹.

Cette question fut soulevée au cours des sessions de l'Institut de Droit international tenues à Amsterdam en 1957 et à Neuchâtel en 1959, au cours desquelles fut étudiée la question de la juridiction obligatoire des instances internationales judiciaires et arbitrales. Elles proposaient de formuler un certain nombre de suggestions « en vue d'assurer le respect du droit sur le plan international et une acceptation plus large de la juridiction obligatoire comme élément du respect du droit ». Dans sa résolution du 11 septembre 1959, l'Institut déclare qu'il est souhaitable que l'on ne souscrive pas aux déclarations pour une période inférieure à 5 ans. L'Institut estime que les déclarations devraient en outre spécifier « qu'à l'expiration de chaque période, elles seront tacitement renouvelées pour une nouvelle période d'au moins 5 années, à moins qu'un préavis de dénonciation ne soit donné au moins douze mois avant l'expiration de la période en cours »²².

²⁰ C. WALDOCK, « Decline of the Optional Clause », *B.Y.B.I.L.*, 32, 1955-1956, pp. 244-287, pp. 265-270.

²¹ H. BRIGGS, « Reservations to the Acceptance of Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice », *Académie de Droit international, Recueil des Cours*, 1958, I, pp. 225-363, p. 274; J. VAN DER ZANDEN, « Kan een staat de verplichte rechtsmacht van het Internationale Gerechtshof wel tot wederopzeggens aanvaarden? », *Nederlands Juristenblad*, pp. 149-154 et 177-184.

²² *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 48, II, 1959, p. 360.

Le système proposé présente l'avantage d'assurer la continuité de la reconnaissance, sans mettre en péril son caractère effectif. Les pays suivants l'ont accepté : le Danemark, le 10 décembre 1956; la Finlande, le 25 juin 1958; la Norvège, le 19 décembre 1956; la Suède, le 6 avril 1957, ainsi que les Pays-Bas, le 1^{er} août 1956 et le Luxembourg, le 15 septembre 1930. Tous ces Etats ont prévu une reconduction périodique de 5 ans et la possibilité de dénonciation moyennant préavis d'au moins 6 mois (et non 12 selon le vœu de l'Institut de Droit international). Citons à titre d'exemple la Déclaration néerlandaise du 1^{er} août 1956 : « L'obligation susmentionnée est acceptée pour une période de cinq ans et sera renouvelée par tacite reconduction pour de nouvelles périodes d'une même durée, à moins qu'il ne soit communiqué, au plus tard six mois avant l'expiration d'une période, que le Gouvernement ne désire pas le renouvellement »²³.

Nous espérons que cette formule figurera un jour dans le texte d'une nouvelle déclaration belge. Les trois pays membres du Benelux, du fait de la similitude de leurs déclarations, adopteraient ainsi une attitude uniforme par rapport à la clause facultative.

C — Portée de la Déclaration

Il faut établir une distinction entre la durée de la validité de la déclaration (qui couvre la période comprise entre la date de son entrée en vigueur et le terme de sa validité) et la portée de la déclaration. La Cour ne peut être saisie d'une contestation qu'au cours de la période de validité. En revanche, la juridiction de la Cour peut être étendue à des différends surgis avant la date d'entrée en vigueur de l'instrument. La portée reconnue est variable. C'est ainsi qu'elle peut :

- s'étendre sur une longue période antérieure (lorsque la juridiction est admise pour les différends existants et futurs);
- s'étendre sur une période déterminée (lorsque la juridiction est admise pour les différends surgis depuis une déclaration antérieure par exemple);
- coïncider avec la date d'entrée en vigueur (lorsque la juridiction est admise pour les différends futurs).

Faisant usage du droit qui leur est reconnu de limiter par la formulation de réserves la juridiction obligatoire, nombreux sont les Etats qui ont introduit le facteur « temps » lors de la détermination de la juridiction de la Cour *ratione materiae*²⁴.

²³ *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, année 1956, n° 119.

²⁴ H. DE FUMEL, *Les réserves dans les déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la C.I.J.*, Université de Nancy, Publications du Centre européen universitaire, 1962, pp. 9-11; L. GOLDIE, « The Critical Date », *I.C.L.Q.*, 1963, pp. 1251-1284; S. ROSENNE, *The Time Factor in the Jurisdiction of the International Court of Justice*, Leyden, A. Sijthoff, 1960; J. SAUVEPLANNE, « Les limitations *ratione temporis* dans l'application de la clause facultative », *Nederlands tijdschrift voor internationaal recht*, III, 1955, pp. 342-354.

Dans cet ordre d'idées, la Belgique a mis au point une formule spéciale qui fut immédiatement reprise par un grand nombre d'Etats et qui porte le nom de *Belgian formula*. Le Gouvernement belge reconnut en 1926 la juridiction de la Cour « pour tous les différends qui s'élèveraient après la ratification de la présente Déclaration [10 mars 1926] au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette ratification ». Après une suspension provoquée par la deuxième guerre mondiale, la juridiction fut à nouveau reconnue « sur tous les différends d'ordre juridique qui s'élèveraient après la ratification de la présente Déclaration [17 juin 1948; la date de ratification de la première Déclaration, à savoir le 10 mars 1926, ne fut pas retenue « afin d'exclure de la juridiction de la Cour les faits survenus au cours de la guerre et de l'occupation ennemie] ²⁵ au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette ratification ». La troisième et dernière Déclaration contient également cette formule. On y accepte la juridiction « sur tous les différends d'ordre juridique nés après le 13 juillet 1948, [on s'en réfère à la date du dépôt de l'instrument de ratification de la Déclaration précédente] au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette date ». On n'accepte la juridiction que pour des différends survenant après une date déterminée; en outre, on a décidé que ces litiges ne peuvent concerner des faits ou des situations survenus avant cette date ²⁶. Cette formulation relève d'une tradition belge en matière de traités d'arbitrage qu'il faut examiner brièvement.

Lors de la conclusion de traités d'arbitrage avant la première guerre mondiale, la Belgique avait déjà accordé une attention toute particulière à ce qu'il fallait entendre par « des différends futurs ». Il est logique qu'en contractant une obligation générale d'arbitrage, on songe à l'avenir. Un différend déterminé peut toujours être soumis à un arbitrage dans les limites d'un traité signé à cet effet (*compromis*). Dans les traités généraux qui institutionnalisent l'arbitrage, on dispose pour l'avenir. Certains traités belges du XIX^e siècle contenaient des clauses compromissaires générales dans lesquelles « les différends pouvant s'élever entre les parties contractantes, seraient soumis à l'arbitrage » ²⁷.

²⁵ *Documents parlementaires, Sénat, 1947-1948, n° 37 (3 décembre 1947), p. 2.*

²⁶ Sur cette clause, voyez H. BRIGGS, « Reservations to the Acceptance of Compulsory Jurisdiction », *op. cit.*, pp. 280-295; A. FARMANFARMA, *The Declarations of the Members Accepting the Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice*, Montreux, Gauthier et Laubscher, 1952, pp. 74-77; E. HAMBRO, « Some Observations on the Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice », *British Yearbook of International Law*, 1948, pp. 133-157, pp. 144-145; J. VERZIJL, « The System of the Optional Clause », *International Relations*, I, 1959, pp. 585-610, pp. 594-595.

²⁷ E. DESCAMPS indique 6 traités belges qui contiennent une obligation générale d'arbitrage dans son « Relevé général des clauses de médiation et d'arbitrage », *Conférence internationale de la Paix 1899*, La Haye, Ministère des Affaires étrangères, 1899, pp. 228-229. On trouvera une liste plus complète dans : H. LA FONTAINE, *Pasicrisie internationale*, Berne, Stämpfli, 1902, pp. X-XIV. Le texte de la plupart de ces traités est publié par J. Lanckman, *Traités de commerce et de navigation... actuellement en vigueur entre la Belgique et les pays étrangers*, 3^e éd., Braine-le-Comte, Zech, 1900.

A la première Conférence de la Paix à La Haye en 1899, on n'a pas pu obtenir l'unanimité concernant le principe de l'arbitrage obligatoire, mais l'article 19 du Traité qui y avait été conclu en vue du règlement pacifique des différends internationaux spécifiait que « les Puissances se réservent de conclure, soit avant la ratification du présent Acte, soit postérieurement, des accords nouveaux généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre ». En conséquence et avant même la signature du célèbre Traité d'arbitrage franco-anglais du 14 octobre 1903, la Belgique entama plusieurs négociations qui aboutirent à une série de traités d'arbitrage²⁸.

Les propositions belges établissaient la procédure suivante : les parties s'engageraient à soumettre à la Cour permanente d'arbitrage des différends déterminés (principe de la spécialisation des conflits), à savoir « toutes les contestations concernant l'application ou l'interprétation de toute convention conclue ou à conclure entre elles... » et les « contestations concernant les réclamations pécuniaires du chef des dommages lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les parties ». Cette procédure ne concernait que des différends futurs, mais l'article 4 du projet belge précisait que « la présente Convention recevrait son application, même si les contestations qui viendraient à s'élever avaient leur origine dans des faits antérieurs à sa conclusion » (effet rétroactif du traité). Ainsi, les événements qui s'étaient produits avant la signature du traité d'arbitrage pouvaient donner lieu à des différends surgis après la signature et soumis à l'arbitrage obligatoire. Le concept de « différend futur » a donc été pris dans le sens le plus large et défini dans un article spécial.

Quelle fut la réaction des autres parties à l'article 4 de cette proposition belge ? Saint-Pétersbourg ne formula aucune objection (traité d'arbitrage belgo-russe du 30/17 octobre 1904, article 4). La Suisse non plus (traité d'arbitrage belgo-suisse du 15 novembre 1904, article 4), le Roi de Suède et de Norvège non plus (traité d'arbitrage entre la Belgique et la Norvège du 30 novembre 1904, article 4) ni celui du Danemark (traité d'arbitrage du 26 avril 1905, article 4). Un traité signé à Bucarest contenait la même clause (traité d'arbitrage belgo-roumain du 14 mai 1905, article 4). Plus tard encore furent signés deux traités d'arbitrage similaires, avec le Nicaragua (6 mars 1906, article 4) et l'Italie (18 novembre 1910, article 2), qui contiennent tous deux la même formule.

Cependant les Gouvernements espagnol et turc é mirent des objections. L'exposé des motifs de la loi approuvant le traité nous apprend que le Gouvernement espagnol n'acceptait pas « d'attribuer au traité un effet rétroactif, par

²⁸ Voyez l'exposé des motifs détaillé accompagnant le Projet de loi approuvant les traités d'arbitrage obligatoire conclus par la Belgique avec la Russie, la Suède et Norvège, la Suisse, l'Espagne, le Danemark et la Grèce, *Documents parlementaires*, Chambre, 1904-1905, n° 169 (séance du 16 mai 1905).

lequel des litiges, dont l'origine serait antérieure à sa conclusion, fussent soumis à une décision arbitrale ». L'article 4 figurant dans les autres traités établissant le principe de la rétroactivité, disparaissait donc²⁹. Il ressort du rapport de la Commission de la Chambre que l'attitude de l'Espagne s'explique par l'existence de contestations pendantes³⁰. Cela montre que le fait de contracter des obligations d'arbitrage abstraites relatives à des différends futurs imprévisibles entraîne moins de difficultés que de décider de soumettre des différends existants à une instance impartiale. Dans les traités d'arbitrage conclus avec l'Espagne (23 janvier 1905) et avec la Grèce (19 avril / 2 mai 1905), il ne s'agit que de différends futurs bien définis. En outre, ce dernier traité dit explicitement à l'article 4 que « l'arbitrage obligatoire... ne pourra être réclaté du chef de faits antérieurs à la présente Convention »³¹.

L'idée belge de tenir compte de l'époque des faits qui sont à l'origine du différend lors de la définition de la notion de « différend futur » continua à faire sentir ses effets après la première guerre mondiale. En 1927, le Secrétariat de la Société des Nations constata que 67 conventions d'arbitrage avaient été déposées à Genève. Dans 24 de ces conventions, il est tenu compte de l'origine du différend. Onze traités continuent la tradition belge en déclarant explicitement qu'on aurait recours à une juridiction d'arbitrage même si les différends sont issus de faits antérieurs. Dans la plupart des traités cependant — 13 au total — on attache de l'importance à ces faits, mais dans le but d'atteindre le résultat opposé. Les célèbres traités d'arbitrage de Locarno, parmi lesquels figure le traité belgo-allemand du 16 octobre 1925, stipulent par exemple que les contestations juridiques doivent être soumises à une cour d'arbitrage ou à la Cour permanente de Justice internationale, mais l'alinéa 2 de l'article 1 précise immédiatement : « cette disposition ne s'applique pas aux contestations

²⁹ « [Le Gouvernement espagnol] n'a pas consenti à donner au traité un effet rétroactif, qui soumettrait à l'arbitrage des litiges dont l'origine serait antérieure à sa conclusion... L'article 4 de notre projet a été ainsi supprimé, mais l'article 3 est demeuré intact. Toutes les conventions conclues, aussi bien que celles à conclure, donneront lieu à l'arbitrage, mais seulement si la contestation que provoque leur interprétation ou leur application est née d'un fait postérieur à la signature du traité. Il en est de même des réclamations visées par le par. 2 de l'article 3. Celles qui seraient nées d'un fait antérieur à la conclusion du traité échapperaient à son application », *ibidem*, p. 550.

³⁰ « Le Gouvernement espagnol n'a pas admis la rétroactivité de la clause compromissoire. Il exclut donc du champ d'action du traité les litiges dont l'origine serait antérieure à sa conclusion. Cette réserve témoigne d'arrière-pensées qui n'ont point échappé à la section centrale. Tout en les regrettant, à raison de l'importance des rapports anciens qui ont existé entre les deux pays, et qui peuvent avoir laissé en suspens des droits litigieux, la section s'est rallié à l'avis du gouvernement et l'approuve d'avoir accepté, faute de mieux, la restriction importante préconisée par le Gouvernement espagnol », *ibidem*, Chambre, 1904-1905, n° 214 (20 juin 1905), p. 643.

³¹ Tous ces traités belges d'arbitrage sont publiés dans la collection *Traité généraux d'arbitrage communiqués au Bureau international de la Cour permanente d'Arbitrage*, La Haye, Van Langenhuisen, 1911 e.s.

nées de faits qui sont antérieurs à la présente convention et qui appartiennent au passé »³².

Il est à noter que la Belgique a totalement modifié son attitude : la première acceptation par la Belgique de la clause facultative — la signature date du 25 septembre 1925, époque des discussions de Locarno³³ — a trait aux différends futurs « au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette ratification ». L'initiative belge de tenir compte des *situations* qui sont à l'origine des différends, doit également retenir notre attention.

Dans les traités d'arbitrage et de conciliation que la Belgique a conclus au cours des années suivantes, l'ancienne formule (« ce traité est applicable même si les contestations qui viendraient à s'élever avaient leur origine dans des faits antérieurs à sa conclusion ») a été remplacée par la suivante : « cet engagement (de soumettre toute contestation juridique à la Cour permanente de Justice internationale) ne s'applique qu'aux contestations qui surgiraient après la ratification du présent traité au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette ratification » (Traité d'arbitrage et de conciliation avec la Suède, 30 avril 1926, article 1, alinéa 2; traité avec la Suisse, 5 février 1927, article 23, alinéa 1; avec le Danemark, 3 mars 1927, protocole de signature, alinéa 1; avec la Finlande, 9 juillet 1927, article 1, alinéa 2; avec le Portugal, 9 juillet 1927, article 23; avec la Pologne, 25 octobre 1928, article 1, alinéa 2; avec la Roumanie, 8 juillet 1930, article 2, alinéa 2)³⁴.

Comment la Belgique a-t-elle été amenée à rejeter la procédure judiciaire ou l'arbitrage lorsque les contestations ont trait à des situations antérieures à la période de validité de l'engagement contracté ?

L'insertion du terme « situations » dans la première acceptation de la clause facultative par la Belgique est vraisemblablement en rapport avec le différend

³² *Arbitrage et sécurité. Etude méthodique des Conventions d'arbitrage et des Traités de sécurité mutuelle déposés auprès de la Société des Nations*, 2^e éd., Genève, Société des Nations, 1927, p. 24.

³³ Voyez la déclaration à la Chambre du Ministre des Affaires étrangères, Emile Vandervelde : « La seule limitation... vise le temps. Il ne s'agit de soumettre à l'arbitrage obligatoire que les conflits futurs. Ici, nous nous sommes inspirés de déclarations antérieures à la nôtre, notamment celle formulée par les Pays-Bas, qui ont, eux aussi, adhéré, avec cette réserve, à la clause obligatoire de compétence de la Cour de La Haye. De même, le traité de Locarno prévoit la limitation aux conflits futurs. Le motif invoqué à Locarno pour justifier cette stipulation est qu'on n'a pas voulu, à la faveur d'une clause d'arbitrage, faire revivre des conflits qui s'étaient produits antérieurement au moment où la déclaration avait été faite. C'est la pensée même qui avait inspiré notre déclaration à Genève. », *Annales parlementaires*, Chambre, 21 janvier 1926, p. 666.

³⁴ Tous ces traités sont publiés dans : *Arbitrage et sécurité, op. cit.* Dans l'Exposé des Motifs de ces nouveaux traités, le Ministre Emile Vandervelde déclarait : « Le Traité nouveau s'inspire directement dans sa technicité des dispositions du Traité de conciliation et d'arbitrage conclu à Locarno notamment quant à la composition et au fonctionnement des organes de conciliation », *Documents parlementaires*, Chambre, 1926-1927, n^o 203-206.

qui s'est élevé entre la Belgique et les Pays-Bas après la première guerre mondiale au sujet de la souveraineté sur les Wielingen (passe permettant l'accès à l'Escaut). Le Gouvernement des Pays-Bas était disposé à soumettre le règlement de ce différend à une instance impartiale. Mais le Gouvernement belge considérait cette partie de « ses » eaux comme vitale. Aussi rejeta-t-il cette proposition. Les ministres belges des Affaires étrangères qui se sont succédé ont pendant de nombreuses années différé la signature de la clause facultative, de crainte que les Pays-Bas, qui avaient accédé au système de la juridiction obligatoire, ne saisissent de l'affaire la Cour établie à La Haye³⁵.

L'origine de cette contestation ne remonte pas à un fait déterminé, mais à une divergence d'opinions au sujet des droits de souveraineté dans une région déterminée, c'est-à-dire à l'existence d'une situation déterminée. La formule belge est de nature à exclure le règlement du différend au sujet des Wielingen par la Cour de La Haye.

Emile Vandervelde, Ministre des Affaires étrangères, expliqua la réserve comme suit : « la limitation de l'engagement « aux faits et situations postérieurs à la ratification », a été dictée par le souci d'éviter qu'à la faveur de la nouvelle compétence obligatoire ne puissent être remises en question 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 »³⁶.

Lors du débat à la Chambre sur l'acceptation de la juridiction obligatoire, le député Henri Jaspar — qui, en tant que Ministre des Affaires étrangères (1920-1924), avait ajourné la signature de la clause facultative en raison de l'incident des Wielingen — attira l'attention de ses collègues sur le fait qu'elle concernait « uniquement les différends futurs » (21 janvier 1926). Il est fort probable qu'il pensait au différend des Wielingen³⁷.

Une difficulté concrète semble avoir été à l'origine de la *Belgian formula* qui figure encore aujourd'hui dans la Déclaration de quinze Etats (parmi lesquels on trouve la France et le Royaume-Uni).

Il va de soi que la limitation de la juridiction à des différends futurs concernant des situations ou des faits futurs peut occasionner de grandes difficultés dans la pratique. Il sera souvent difficile de déterminer avec exactitude la date

³⁵ H. ROLIN, *La politique de la Belgique dans la Société des Nations*, op. cit., p. 51.

³⁶ *Documents parlementaires*, Chambre, 1925-1926, n° 52.

³⁷ Voyez la déclaration de J. de Ruelle, Jurisconsulte du Ministère des Affaires étrangères comme agent du Gouvernement belge dans l'affaire de la *Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie* (1938) : « Qu'ont voulu les auteurs de la formule, si ce n'est ne pas réveiller inopportunistement des conflits qui appartiennent au passé et à l'histoire, qui n'ont plus d'actualité et que l'on peut laisser sans solution pour ne pas faire plus de mal que de bien », C.P.J.I., série C, n° 88, p. 399.

à laquelle une divergence d'opinions dégénère en « différend ». La jurisprudence de la Cour a déjà démontré que la tâche des juges est encore plus difficile quand ils doivent rechercher en outre les faits et les situations qui sont à l'origine du conflit ³⁸.

Arrêtons-nous un instant à l'attitude ultérieure de la Belgique à l'égard de la formule belge. En 1928, le célèbre *Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux* fut élaboré au sein de la Société des Nations. Par ce traité multilatéral, les parties s'engagèrent à régler leurs différends d'ordre juridique devant la Cour permanente de Justice internationale ou éventuellement devant un tribunal d'arbitrage. Les autres différends seraient tranchés par une juridiction arbitrale. L'article 38 permettait d'exclure tout un chapitre et l'article 39 offrait la possibilité de faire des réserves pour « des différends nés de faits antérieurs soit à l'adhésion de la Partie qui formule la réserve, soit à l'adhésion d'une autre Partie avec laquelle la première viendrait à avoir un différend ». C'est la seule réserve que la Belgique a formulée lors de la signature de l'Acte général ³⁹. Le Ministre Paul Hymans remarqua à juste titre que cette réserve était en accord avec la première reconnaissance par la Belgique de la juridiction obligatoire de la Cour de La Haye et avec les traités d'arbitrage conclus après Locarno ⁴⁰.

L'Acte général était une convention subsidiaire qui cèderait le pas à des conventions spéciales. La Société des Nations avait également rédigé des modèles de traités bilatéraux qui préconisaient une procédure analogue à celle prévue par l'Acte lui-même. La Belgique utilisa le modèle A, qui contenait une

³⁸ J. VERZIJL, « The System of the Optional Clause », *loc. cit.*, pp. 594-595 .

³⁹ Loi du 3 mai 1929, *Moniteur belge*, 26 juillet 1929, p. 3911 : « La Belgique a adhéré à l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux sous la réserve prévue à l'article 39, par. 2, alinéa a, ayant pour effet d'exclure des procédures décrites par cet acte, les différends nés de faits antérieurs à l'adhésion de la Belgique ou à l'adhésion d'une autre Partie avec laquelle la Belgique viendrait à avoir un différend ».

⁴⁰ « Parmi les réserves autorisées par l'article 39, le Gouvernement ne compte formuler ni la deuxième ni la troisième. Il n'a l'intention d'exclure aucune affaire déterminée, aucune matière spéciale. Mais il se propose d'user de la faculté que lui donne la première, d'exclure les différends nés de faits antérieurs à son adhésion ou à celle d'une autre partie avec laquelle il aurait un désaccord. Nous avons fait semblable réserve en adhérant à la clause facultative de compétence obligatoire de la C.P.J.I. Notre adhésion ne porte que « sur tout différend qui s'élèverait après ratification de notre déclaration d'adhésion au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette ratification. » La même réserve se retrouve avec quelques variantes dans nos traités bilatéraux d'arbitrage conclus ces trois dernières années. Elle figure aussi dans la convention d'arbitrage belgo-allemande annexée au Pacte rhénan de Locarno, mais en termes peut-être plus restrictifs : « Sont exclues les contestations nées de faits antérieurs à la convention et qui appartiennent au passé ». Paul Hymans, *Documents parlementaires*, Sénat, 1928-1929, n° 94. Projet de loi autorisant le Gouvernement à adhérer à l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux. Exposé des Motifs, p. 3.

procédure de règlement de tous les différends internationaux⁴¹. L'article 4 de ces traités de conciliation et d'arbitrage stipulait que tous les différends au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit seraient soumis pour jugement à la Cour permanente de Justice internationale à moins que les parties ne tombent d'accord pour recourir à un tribunal arbitral (Traité belge de conciliation et d'arbitrage avec la Tchécoslovaquie, 23 avril 1929; avec la Grèce, 25 juin 1929; avec la Lituanie, 24 septembre 1930; avec la Turquie, 8 avril 1931; avec la Yougoslavie, 25 mars 1930; avec la Bulgarie, 23 juin 1931). Le modèle utilisé précisait dans une note de bas de page « Les Etats désireux d'introduire des réserves peuvent s'inspirer de l'article 39 de l'Acte général », mais la réserve formulée par la Belgique lors de la signature de l'Acte général concernant les différends découlant de faits antérieurs, ne fut pas insérée dans ces traités⁴². L'intention était en effet — pour reprendre l'exposé des motifs des textes soumis au Parlement — de ne laisser échapper aucun différend de quelque nature qu'il soit, à un règlement pacifique⁴³.

Dans les accords bilatéraux, la Belgique semblait donc disposée à assurer des obligations supérieures à celles prévues par l'Acte général qui est une convention multilatérale, susceptible de recevoir de nouvelles adhésions. Depuis 1931 la Belgique n'a plus conclu de traités bilatéraux pour le règlement pacifique de différends internationaux. Nous disposons cependant d'un traité international datant d'après la guerre. Il s'agit de l'*Acte général révisé concernant le règlement pacifique de différends internationaux*, qui fut adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 avril 1949. Le texte correspond pratiquement à celui de 1928 et comprend toujours à l'article 39 l'ancienne liste des réserves possibles. Or, il est fort intéressant de remarquer que, lors de son adhésion à l'Acte général révisé, la Belgique n'a plus formulé aucune réserve⁴⁴. Elle a accepté l'article 17 dans son intégrité : « Tous différends au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit seront, sauf les réserves éventuelles prévues à l'article 39, soumis pour jugement à la Cour internationale de justice, à moins que les Parties ne tombent d'accord pour recourir à un tribunal arbitral ».

Il y a actuellement une inconséquence dans l'attitude de la Belgique envers la juridiction obligatoire de la Cour internationale, attitude originellement la

⁴¹ *Règlement pacifique des différends internationaux, Non-agression et Assistance mutuelle*, Genève, Société des Nations, 15 novembre 1928.

⁴² Le texte de ces traités est publié dans : *Systematic Survey of Treaties for the Pacific Settlement of International Disputes 1928-1948*, Lake Success, United Nations, 1948. Seul le traité avec la Yougoslavie exclut certains différends — dont ceux nés avant la conclusion du traité — de son champ d'application (art. 1, alinéa 2).

⁴³ Voyez par exemple l'Exposé des Motifs du traité belgo-tchécoslovaque du 23 avril 1928, *Documents parlementaires*, Chambre, 1929-1930, n° 76.

⁴⁴ *Moniteur belge*, 10 mai 1950, p. 3707 et *R.T.N.U.*, vol. 71, 1950, n° 912, p. 103. La note 1 indique : « Adhésions : Belgique, 23 décembre 1949. — L'adhésion s'applique à l'ensemble de l'Acte (chapitres I, II, III et IV) ».

même tant dans le système dit de la clause facultative que dans celui de l'Acte général. La Belgique a accepté dans le cadre de la clause facultative la juridiction obligatoire pour tous les différends juridiques futurs, sous réserve toutefois de ceux concernant des situations ou des faits antérieurs. Ce système de la clause facultative s'applique actuellement à l'égard de 37 pays. Dans le cadre de l'Acte général révisé, la Belgique a par contre accepté sans la moindre réserve la juridiction obligatoire pour tous les différends juridiques. Cinq autres pays ont adopté à ce jour le second système, à savoir la Suède, le 22 juin 1950; la Norvège, le 6 juillet 1951; le Danemark, le 25 mars 1952; le Luxembourg, le 28 juin 1961; la Haute-Volta, le 27 mars 1962. Quatre de ces cinq pays font également partie du système de la clause facultative; deux de ces pays firent une déclaration qui comprenait la *Belgian Formula* (la Suède, 6 avril 1957 et le Luxembourg, 15 septembre 1930); deux autres (la Norvège, 19 décembre 1956 et le Danemark, 10 décembre 1956) ne firent pas cette réserve.

Le fait d'adhérer à l'Acte général et d'accepter la clause facultative suivant des modalités différentes entraîne naturellement des situations compliquées⁴⁵. En voici un exemple : la Suède a adhéré à l'Acte général révisé (chapitres I, II et IV), mais a fait la réserve stipulée dans l'article 39, 2, a (les différends résultant des faits antérieurs à l'adhésion qui date du 22 juin 1950)⁴⁶. Elle a également souscrit à la Déclaration facultative concernant les « différends au sujet de situations ou de faits antérieurs au 6 avril 1947 »⁴⁷. La Belgique a adhéré sans réserve à l'Acte général révisé (chapitres I à IV), mais a souscrit à la Déclaration facultative « pour tous les différends d'ordre juridique nés après le 13 juillet 1948 au sujet de situations et de faits postérieurs à cette date ». Il faut également considérer que le principe de réciprocité joue dans les deux cas : « si une des parties en litige a formulé une réserve, les autres pourront se prévaloir vis-à-vis d'elle de la même réserve ». (Acte général, article 39, 3). La réserve la plus importante de quelque partie que ce soit déterminera la juridiction de la Cour.

Supposons qu'un pays qui n'a pas encore adhéré à l'Acte général (les Pays-Bas par exemple) ait un différend avec la Belgique. S'il veut porter l'affaire devant la Cour internationale de Justice, deux procédures sont ouvertes. D'une part, il peut faire une déclaration facultative (s'il ne l'a pas encore faite) et fonder la juridiction sur l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour. Toutefois la formule belge prévoit pour ce cas une limitation des différends qui doivent être soumis à la juridiction obligatoire de la Cour. D'autre part, il peut adhérer à l'Acte général. Si aucune réserve n'est formulée à l'égard de cette adhésion, tous les différends peuvent être portés devant la Cour sans limitations dans le temps.

⁴⁵ M. FARAGGI, *L'Acte général d'arbitrage*, Paris, Les presses modernes, 1935 (thèse), pp. 265-268.

⁴⁶ *R.T.N.U.*, 71, 1950, p. 103, note 1.

⁴⁷ *C.I.J.*, *Annuaire* 1962-1963, p. 257.

De cette façon, les Pays-Bas pourraient par exemple remettre en question des affaires anciennes (comme l'affaire de la passe des Wielingen). C'est ce que la Belgique a voulu éviter à tout prix en introduisant sa formule spéciale. Un tel exemple montre clairement que l'on peut reprocher à l'attitude belge en matière de règlement des différends internationaux un certain manque de logique.

D — *Exclusion du cas « où les parties auraient convenu ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique »*⁴⁸

Cette réserve apparaît dans la première Déclaration belge (1925). Elle a été reprise telle quelle dans les Déclarations plus récentes (1948 et 1958). Les documents parlementaires belges ne nous apprennent rien sur l'intention qui a présidé à la formulation de cette réserve. Les Pays-Bas l'émirent pour la première fois dans la Déclaration du 6 août 1921, lorsque la clause facultative fut adoptée « sur tout différend futur à propos duquel les parties ne sont pas convenues d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique ». Les Pays-Bas sont toujours restés fidèles à cette idée, mais en ont remanié l'expression⁴⁹. La dernière Déclaration néerlandaise du 1^{er} août 1956 affirme que le Gouvernement néerlandais se soumet à la juridiction de la Cour pour tous les différends « à l'exception de ceux à propos desquels les parties, en excluant la juridiction de la Cour internationale de Justice, seraient convenues d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique »⁵⁰.

Certains Etats n'ont pas formulé cette réserve : la Chine, la Colombie, le Danemark, la Finlande, Haïti, le Honduras, le Liechtenstein, le Mexique, le Nicaragua, la Norvège, Panama, les Philippines, le Portugal, la République Arabe Unie, la République Dominicaine, le Salvador, la Somalie, la Suède, la Suisse et l'Uruguay.

Toutefois, de nombreux Etats — 17 sur 37 — ont introduit dans leur déclaration une clause spéciale concernant les conflits de mode de règlement des différends internationaux. La formule la plus utilisée est celle-ci : « A l'exception des différends au sujet desquels les parties auraient convenu ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique ». Nous la rencontrons dans la Déclaration de l'Afrique du Sud, 13 septem-

⁴⁸ Sur cette réserve voyez : R. ANAND, *Compulsory Jurisdiction, op. cit.*, pp. 232-235; H. BRIGGS, *Reservations to the Acceptance of Compulsory Jurisdiction, op. cit.*, pp. 136-143; A. FARMANFARMA, *The Declarations, op. cit.*, pp. 136-143; E. HAMBRO, « Some Observations », *op. cit.*, pp. 145-148; M. HUDSON, *The Permanent Court, op. cit.*, pp. 469-470; B. MAUS, *Les réserves, op. cit.*, pp. 123-124.

⁴⁹ J. FRANÇOIS, *Handboek van het volkenrecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1950, II, pp. 228-229.

⁵⁰ *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1956, n° 119.

bre 1955; de l'Australie, 6 février 1954, du Cambodge, 19 septembre 1957, du Canada, 20 septembre 1929; de la France, 10 juillet 1959; de l'Inde, 14 septembre 1959; d'Israël, 17 octobre 1956; du Luxembourg, 15 septembre 1930; de la Nouvelle-Zélande, 8 avril 1940; du Royaume-Uni, 26 novembre 1958; du Soudan, 2 janvier 1958.

Les Etats-Unis, 26 août 1946, le Libéria, 20 mars 1952 et le Pakistan, 12 septembre 1960, ne parlent pas dans leur Déclaration « d'autres modes de règlement pacifique ». Ces Etats excluent les différends « dont la solution est confiée par les parties à d'autres tribunaux en vertu d'accords déjà existants ou qui pourront être conclus à l'avenir ».

La formule précise adoptée par la Déclaration japonaise du 15 septembre 1958, me semble intéressante : « La présente Déclaration ne s'applique pas aux différends que les parties auraient décidé ou décideraient de soumettre pour décision définitive et obligatoire à une procédure d'arbitrage ou de règlement judiciaire ».

Voilà un aperçu de la faveur dont jouit généralement cette réserve. Mais quel en est le but réel ? Elle est manifestement destinée à maintenir les possibilités existantes de règlement des différends et à maintenir les différentes modalités de règlement en dehors de la Cour internationale. En faisant la déclaration facultative, un Etat adhère à un ensemble d'engagements contractuels généraux. Or, on prévoit très fréquemment dans les traités qui comportent un règlement général des différends, des procédures spéciales conventionnelles et dont l'application a priorité sur le règlement général⁵¹. Les traités d'arbitrage de Locarno (1925, article 1, alinéa 3), de même que l'Acte général et l'Acte général révisé (1928 et 1949, article 29, alinéa 1) stipulent par exemple : « Les contestations pour la solution desquelles une procédure spéciale est prévue par d'autres conventions en vigueur entre elles seront réglées conformément aux dispositions de ces conventions »⁵².

La Belgique a, elle aussi, introduit cette clause dans ses traités bilatéraux et de conciliation (1925-1931) : avec l'Allemagne, le 16 octobre 1925, article 1, alinéa 3; avec la Suède, le 30 avril 1926, article 1, alinéa 3; avec la Suisse, le 5 février 1927, article 23, alinéa 2; avec le Danemark, le 2 mars 1927, article 1, alinéa 2; avec la Finlande, le 4 mars 1927, article 1, alinéa 3; avec l'Espagne, le 19 juillet 1927, article 2, alinéa 2; avec la Pologne, le 25 octobre 1928, article 1, alinéa 3; avec la Tchécoslovaquie, le 23 avril 1923, article 2; avec la Grèce, le 25 juin 1929, article 2; avec la Yougoslavie, le 25 mars 1930, article 2; avec la Roumanie, le 8 juillet 1930, article 2, alinéa 3; avec la Lithuanie, le 24 septembre 1930, article 2; avec la Turquie, le 8 avril 1931, article 2, et avec la Bulgarie, le 23 juin 1931, article 2.

⁵¹ *Systematic Survey, op. cit.*, p. 39.

⁵² Voyez la critique de cette clause par Gallus, *Revue de droit international et de législation comparée*, 57, 1930, p. 879.

Les procédures spéciales apparaissent souvent dans des traités de commerce ou dans des traités à caractère technique (copyright, etc.). Nous pouvons citer à titre d'exemple la procédure spéciale d'application en cas de conflit entre les Administrations des Postes des Etats ayant signé la Convention postale universelle. Ces conflits ont trait à l'interprétation des accords postaux ou à la responsabilité réciproque des parties. Le pouvoir de régler la question en litige par jugement arbitral est alors délégué à une ou plusieurs Administrations des Postes faisant partie de l'Union postale internationale⁵³. Il est évident que de semblables procédures — *specialia generalibus derogant* — l'emportent sur la juridiction générale de la Cour de La Haye.

La réserve dont il est question comprend toutefois beaucoup plus qu'une simple exception de « procédures spéciales » : elle est formulée « pour le cas où les parties auraient convenu ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique ». Le sens courant de l'expression « mode de règlement pacifique » — la règle veut que dans l'interprétation des traités on tienne compte de la signification courante des termes utilisés — porte autant sur des méthodes juridiques (arbitrage et juridiction) qui règlent un différend de façon définitive que sur des méthodes diplomatiques (consultation, bons offices, médiation, conciliation) dans lesquelles les décisions sont finalement prises par les parties elles-mêmes.

Supposons maintenant qu'un Etat ayant souscrit à la déclaration facultative ait déjà convenu avec d'autres Etats de résoudre ces différends par « un autre mode de règlement pacifique », donc en ayant recours à des méthodes juridiques ou diplomatiques. Dans ce dernier cas, selon la réserve, la reconnaissance de la juridiction de la Cour n'est pas valable. Prise au sens strict, la réserve pourrait donner lieu au raisonnement suivant : la reconnaissance de la juridiction perd sa valeur lorsqu'une autre procédure est prévue.

Si cette procédure est déjà établie par convention, elle doit être appliquée et la Cour internationale est alors incompétente.

Toutefois, dans l'interprétation des traités internationaux, on ne se laisse pas toujours guider par des raisonnements logiques reposant exclusivement sur des textes. On doit également tenir compte de l'intention des parties — cette règle aussi est valable pour l'interprétation des traités⁵⁴ — et se demander s'il entre dans les intentions d'un Etat qui adhère au système de la clause facultative et qui est donc disposé à soumettre le règlement définitif de ses

⁵³ *Actes de l'Union postale universelle, révisés à Ottawa, 1957*, Berne, Bureau international de l'Union postale universelle, 1959, I, Convention postale universelle, art. 33, p. 63.

⁵⁴ R. BERNHARDT, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte*, Köln, C. Heymans, 1963, p. 187 : « Gegenstand der Vertragsauslegung ist der Vertragstext als Niederschlag des gemeinsamen Parteiwillens. Der Text ist unter Beachtung des Parteiwillens auszulegen, ein Verstoß gegen den Text ist im Rahmen der Auslegung unzulässig ».

différends à un tiers impartial, d'emprunter des voies diplomatiques qui n'aboutissent pas nécessairement à une solution définitive et obligatoire de certains différends.

N'est-il pas paradoxal de soutenir en même temps un mode de règlement obligatoire et un autre qui ne l'est pas ?

En se basant sur l'intention des parties, on pourrait donc soutenir que si les procédures diplomatiques existantes ne donnent pas lieu à une solution définitive, elles n'influencent en aucune façon la juridiction de la Cour.

Dès lors, la Cour est-elle toujours incompétente lorsqu'une procédure judiciaire (ou arbitrale) existe déjà ? On ne peut pas l'affirmer avec certitude. Supposons qu'un traité d'arbitrage soit en vigueur entre les parties. L'arbitrage est un mode de règlement pacifique qui aboutit à une solution définitive. Il s'agit donc d'un cas où la Cour devrait logiquement se déclarer incompétente. A supposer toutefois que ce traité d'arbitrage soit conclu sous la réserve des différends qui portent atteinte aux intérêts vitaux, à l'indépendance ou à l'honneur des Etats contractants⁵⁵, l'obligation arbitrale est remise en question. On pourrait même affirmer qu'un tel traité ne comporte en fait aucun mode de règlement pacifique : à défaut de prévoir un arbitrage obligatoire, il ne mentionne que la possibilité d'un règlement par arbitrage. Il en résulte que la Cour internationale serait réellement compétente dans le cas présent. Tout cela démontre combien il est difficile de déterminer avec précision les résultats auxquels aboutirent un conflit de modes de règlement des différends⁵⁶. Nous nous trouvons ici dans le domaine délicat de l'interprétation des traités où des règles précises font défaut⁵⁷.

Envisageons maintenant l'avenir. Un Etat ayant souscrit à la déclaration facultative peut-il ultérieurement avoir recours à un autre mode de règlement pacifique que l'intervention de la Cour ? Deux Etats qui ont adhéré au système

⁵⁵ Les traités d'arbitrage conclus par la Belgique pendant les années 1904, 1905 et 1906 prévoyaient l'arbitrage obligatoire pour certains différends « pour autant qu'ils ne touchent ni à l'indépendance, ni à l'honneur, ni aux intérêts vitaux, ni à l'exercice de la souveraineté des pays contractants ». Ces traités stipulaient en outre que les Parties elles-mêmes apprécieraient la nature de ces différends. Voyez le traité avec la Russie, 30/17 octobre 1904, article 2; avec la Suisse, 15 novembre 1904, art. 2; avec la Suède et Norvège, 30 novembre 1904, art. 2; avec l'Espagne, 23 janvier 1905, art. 2; avec le Danemark, 26 avril 1905, art. 2; avec la Grèce, 19 avril/2 mai 1905, art. 2; avec la Roumanie, 27/14 mai 1905, article 2; avec le Nicaragua, 6 mars 1906, art. 2.

⁵⁶ Ch. DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, A. Pedone, 1963, chap. III, L'interprétation des déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la C.I.J., pp. 199-216; C. TENEKIDES, « Les Actes compromissaires concurrents », *Revue de droit international et de législation comparée*, XVII, 1936, pp. 719-740.

⁵⁷ H. LAUTERPACHT-L. OPPENHEIM, *International Law*, I, § 553 : « There are no precise rules of customary or conventional International Law concerning the interpretation of treaties ».

de la clause facultative et qui, dans un différend déterminé, peuvent invoquer réciproquement la juridiction obligatoire de la Cour internationale ne sont pas obligés de suivre cette procédure. Rien ne les empêche, dans un accord conclu ultérieurement, de convenir d'un autre mode de règlement du différend que celui qui est prévu par la convention générale (la Déclaration facultative).

Chacun de ces Etats peut porter l'affaire devant la Cour de Justice et si l'un des deux procède de la sorte, l'autre est obligé d'y comparaître. Toutefois, rien ne les empêche de prendre un engagement s'écartant d'engagements antérieurs. Cette possibilité repose sur le droit international général (substitution des obligations contractuelles de commun accord) de telle sorte qu'il est tout à fait superflu d'inclure dans la déclaration la réserve spéciale « pour le cas où les parties conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique »⁵⁸.

La déclaration facultative ayant été faite, il est toujours possible de prendre des engagements généraux en matière de règlement pacifique des différends : un Etat peut encore conclure des traités bilatéraux (par exemple des traités d'arbitrage et de conciliation) ou des traités multilatéraux (l'Acte général, l'Acte général révisé). Après sa première Déclaration en 1925, la Belgique a continué jusqu'en 1931 à conclure des traités d'arbitrage et de conciliation et elle a adhéré aux deux Actes généraux.

L'attribution de la juridiction à la Cour internationale de Justice peut donc reposer sur différents textes concurrents. Le choix du texte qui prévaut sur les autres en cas de conflit ne peut s'effectuer que sur la base des règles générales et exceptionnellement délicates qui sont d'application dans l'interprétation de traités contradictoires. La Déclaration belge de 1958 accepte la juridiction de la Cour internationale de Justice pour tous les différends juridiques, « sauf le cas où les parties... conviendraient de recourir à un autre mode de règlement pacifique ».

Au sens strict, cela ne signifie-t-il pas que les traités bilatéraux conclus ultérieurement remplacent la déclaration ?

Comme nous l'avons dit plus haut, chacun de ces traités bilatéraux stipule que les procédures spéciales contenues dans un accord bénéficient de la priorité. Cela est compréhensible. Mais pour ce qui est des conflits de modes généraux de règlement des différends (la Déclaration facultative, l'Acte général), ces traités bilatéraux belges ne contiennent aucune règle.

Dans l'Acte général (1928) et dans l'Acte général révisé (1949), l'article 29 est consacré au règlement des conflits de compétence. Après avoir posé comme

⁵⁸ J. FRANÇOIS, *Handboek*, *op. cit.*, II, p. 228.

préalable le principe bien connu de la priorité des procédures spéciales (alinéa 1), l'article déclare que l'Acte ne porte pas atteinte aux accords en vigueur en matière d'arbitrage et de règlement judiciaire établissant des engagements assurant la solution du différend (alinéa 2).

Il semble que nous puissions en toute logique conclure du texte même que l'Acte général doit s'effacer devant tout règlement antérieur, tel que la déclaration facultative ⁵⁹.

Toutefois, la Déclaration belge permet expressément de nouvelles conventions (l'Acte général) différentes des premières, par lesquelles la reconnaissance générale de la juridiction de la Cour devient caduque. Nous nous trouvons devant un puzzle juridique difficile à résoudre par le simple raisonnement. Aussi la détermination de l'ordre de priorité des textes devra-t-elle se faire sur la base d'une enquête concernant les intentions des parties, ce qui relève encore de l'art d'interpréter les traités.

Constatons que le modèle A (convention bilatérale de règlement pacifique de tous les différends internationaux) rédigé par la Société des Nations en 1928, contenait le texte entier de l'article 29 de l'Acte général (article 2). La Belgique a suivi ce modèle dans la série de traités d'arbitrage et de conciliation qu'elle a signés dans les années 1929-1931. L'alinéa 1 de l'article 2 du modèle a été repris (priorité des procédures spéciales), mais l'alinéa 2 (priorité des procédures existantes, arbitrales ou judiciaires) a été supprimé (traité conclu avec la Grèce, 25 juin 1929; avec la Yougoslavie, 25 mars 1931, article 2; avec la Lithuanie, 24 septembre 1930, article 2; avec la Bulgarie, 23 juin 1931, article 2; avec la Tchécoslovaquie, 23 avril 1929, article 2; avec la Roumanie, 8 juillet 1930, article 2, alinéa 2; avec la Turquie, 8 avril 1931, article 2). Ne faut-il pas en conclure qu'il entrerait dans les intentions du Gouvernement de substituer ces traités bilatéraux aux procédures établies (la Déclaration facultative) ? Les exposés des motifs de ces traités ne nous donnent aucune information à ce sujet ⁶⁰.

Notons ici également que la Belgique a ajouté la phrase suivante dans la plupart des traités de cette série, à l'article prévoyant des procédures spéciales :

⁵⁹ M. Hudson considère les rapports entre l'Acte et des déclarations antérieures ou postérieures comme « somewhat uncertain » : *The Permanent Court, op. cit.*, p. 475.

⁶⁰ Voyez par exemple *Documents parlementaires*, Chambre, 1929-1930, n° 75, Projet de loi approuvant la Convention de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire, conclue le 25 juin 1929 entre la Belgique et la Grèce, exposé des motifs : « Cette convention reproduit, sauf de très légères modifications, le modèle A de convention bilatérale que l'avant-dernière Assemblée de la Société des Nations, par une résolution en date du 26 septembre 1928, a recommandé à l'attention des Etats membres de la Société. D'après les clauses de la convention belgo-hellénique, aucun différend, de quelque nature qu'il soit, n'échappe au règlement pacifique. »

« Toutefois, si une solution du différend n'intervenait pas par application de cette procédure, les dispositions du présent traité relatives à la procédure arbitrale ou au règlement judiciaire recevraient application » (*cf.* les traités précités conclus avec la Grèce, la Yougoslavie, la Roumanie, la Lithuanie et la Bulgarie, article 2). Cette adjonction semble être une initiative belge ⁶¹.

La réserve des « autres modes de règlement pacifique » a donné lieu à de profondes divergences de vue dans la jurisprudence d'ailleurs assez pauvre.

Dans l'affaire que la Belgique porta devant la Cour internationale de La Haye le 26 janvier 1938 (affaire de la *Compagnie belge d'électricité de Sofia et de Bulgarie*), la compétence de la Cour fut examinée sur la base de deux textes concurrents : la Bulgarie et la Belgique avaient toutes deux souscrit à la déclaration facultative et avaient ratifié le traité de conciliation et d'arbitrage du 23 juin 1931 déjà mentionné. Le 4 avril 1939, la Cour partagea la manière de voir des deux parties qui considéraient les deux engagements comme valables. A son avis, la multiplicité d'engagements conclus en faveur de la juridiction obligatoire atteste chez les contractants la volonté d'ouvrir de nouvelles voies d'accès à la Cour plutôt que de fermer les anciennes ou de les laisser se neutraliser mutuellement pour aboutir finalement à l'incompétence de la Cour. La conclusion de ce traité visait, selon la Cour, à approuver un système très développé de règlement pacifique des différends, mais non à abolir la procédure analogue déjà en vigueur. Donc, si le différend ne peut être soumis à la Cour en vertu du traité, il le pourrait en vertu des déclarations restées valables. La Cour se déclara compétente (par 9 voix contre 5) sur la base des déclarations facultatives ⁶² parce que la requête belge n'avait pas été introduite conformément aux dispositions du traité. Une décision nationale définitive, comme prévu à l'article 3, n'était pas encore intervenue.

Remarquons à ce propos que la Belgique et la Bulgarie avaient adopté une attitude commune à l'égard de la validité des deux textes. La Cour put donc trouver assez aisément l'intention commune des deux parties.

Cependant, l'arrêt néglige la réserve de la Déclaration belge (que la Bulgarie peut également invoquer en vertu de la règle de réciprocité). Il ne tient pas compte des mots suivants : « sauf le cas où les parties... conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique ». Toutefois cinq juges exami-

⁶¹ *Systematic Survey, op. cit.*, p. 43.

⁶² C.P.J.I., *Série A/B*, n° 77, *Compagnie d'Electricité de Sofia et de Bulgarie, Exception préliminaire*. Arrêt du 4 avril 1939, pp. 75-77. Un commentaire circonstancié est consacré à cet arrêt compliqué par E. KAUFMANN, « La concurrence de titres juridictionnels. Observations au sujet de l'Arrêt de la C.P.J.I. du 4 avril 1939 », *Revue de droit international et de législation comparée*, XXI, 1940, pp. 34-73. Voyez aussi Ch. DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation, op. cit.*, pp. 213-216.

nèrent la compétence de la Cour sans tenir compte des positions des parties et aboutirent à des conclusions différentes. Selon Anzilotti, seul le traité pouvait s'appliquer entre les parties lors de l'introduction de la requête belge. En effet, le traité règle tous les différends qui tombent sous l'application des déclarations, mais contient ses règles propres. C'est la conséquence logique des objectifs et du système du traité. Celui-ci suspendit temporairement et tacitement les effets de la déclaration. Seul le traité était valable, et sur la base de ce traité la Cour était incompétente.

Selon le juge Urrutia, le traité avait priorité : le contenu des déclarations facultatives fit ultérieurement l'objet d'un traité spécial parfaitement clair. Sur la base de ce traité la Cour était incompétente.

Le juge Van Eysinga vit dans le traité l'intention des parties d'élargir le règlement pacifique des différends. Selon le juriste néerlandais, seul le traité est applicable pendant la durée de sa validité; la réserve spéciale des autres modes de règlement pacifique le prévoit d'ailleurs expressément : « La Déclaration belge elle-même veut être subsidiaire; elle veut ne pas être appliquée lorsque et pour autant qu'un autre mode de règlement pacifique a été établi »⁶³. A l'encontre des deux juges précédents, il conclut à la compétence de la Cour.

Par contre, le juge américain Hudson estimait également la Cour incompétente. Après une remarquable analyse de la politique belge en matière de règlement des différends internationaux il concluait : « the reciprocal declarations are not applicable in this case because it is a case for which to employ the concluding phrases of the Belgian declaration, the parties have agreed to have recourse to another method of pacific settlement, the method of the Treaty of 1931. Even if this view be rejected however, as the text of the Treaty is inconsistent with the texts of the reciprocal declarations and as it is later in point of time, the Treaty must prevail over the declarations during the period when the Treaty is in force »⁶⁴.

Papazoff, le juge bulgare *ad hoc*, ne reconnaissait pas la compétence de la Cour, parce que l'affaire constituant un différend futur tirerait son origine d'une situation antérieure à la Déclaration belge.

Notons également que le juge belge Charles De Visscher n'approuvait pas certaines considérations de la Cour, mais bien les dispositions de l'arrêt. Selon lui, les déclarations et le traité sont des titres indissociables : « ce sont là deux actes coordonnés; leurs dispositions respectives règlent des questions différentes;

⁶³ *Ibidem*, p. 111.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 131.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 136.

elles sont de ce fait parfaitement conciliables entre elles et doivent s'appliquer non pas alternativement mais concurremment⁶⁵.

Il est également à remarquer que M. Henri Rolin, conseiller du Gouvernement belge, changea d'opinion au cours même de son exposé oral. Au cours de la séance du matin du 1^{er} mars 1939, il déclara, avec raison croyons-nous : « Il me paraît absurde d'imaginer qu'il ait été dans l'intention de la Belgique et de la Bulgarie de créer en 1931, additionnellement, un système qui pendant la même période serait en vigueur cumulativement avec la clause facultative qui déjà nous liait ». Au début de la séance de l'après-midi, il revint sur sa position et déclara : « Je suis arrivé à cette conclusion qu'en réalité le traité ne devrait être considéré comme ayant suspendu la clause facultative que dans la mesure où il modifiait cette clause »⁶⁶.

De tout ce qui précède, il appert suffisamment que l'on doit s'efforcer de trouver une meilleure formulation de la réserve, excluant « le cas où les parties auraient convenu ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique ». Cette formulation doit être adoptée aux conventions générales de règlement de différends élaborées ultérieurement. L'expression « autre mode de règlement pacifique » est trop vague parce qu'elle pourrait englober des méthodes diplomatiques qui ne règlent pas nécessairement le différend. Aussi serait-il préférable de parler comme dans la récente Déclaration japonaise d'un autre mode définitif et obligatoire de règlement pacifique (« La présente déclaration ne s'applique pas aux différends que les Parties auraient décidé ou décideraient de soumettre pour décision définitive et obligatoire à une procédure d'arbitrage ou de règlement judiciaire »).

L'affaire de la *Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie* nous apprend également que la coordination des différents engagements visant au règlement pacifique des différends est souhaitable : le danger que des interprétations, malgré tout incertaines, de textes peu clairs entraînent des déclarations d'incompétence, n'est nullement imaginaire. Aussi pourrait-on se rattacher à la tradition belge et se servir de la phrase que la Belgique inséra en 1929, 1930 et 1931, dans ses traités d'arbitrage et de conciliation (voir ci-dessus) fixant le double renvoi en matière de « procédures spéciales ». Cette phrase pourrait être adaptée comme suit : « Toutefois, si une solution du différend n'intervenait pas par application de cet autre mode définitif et obligatoire de règlement pacifique, les dispositions de la présente déclaration recevraient application ». Dans ce cas, les effets de la déclaration facultative ne seraient jamais annulés, bien que celle-ci soit subsidiaire. La portée de la déclaration est d'une importance telle que ce point mérite d'être mis en évidence.

⁶⁶ C.P.J.I., *Série C*, pp. 406 et 415.

5 — CONCLUSIONS

A la lecture des Déclarations belges d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale qui n'ont pratiquement pas été modifiées depuis 1925, on se demande si le texte peut encore donner satisfaction dans sa forme primitive. Trois clauses figurant dans le texte réclament une attention particulière :

a. *La réserve des faits et situations antérieurs*

Cette réserve appelle les remarques suivantes :

1. Le motif spécifique de cette réserve (le différend des Wielingen) justifie-t-il le maintien de cette clause dans une acceptation générale de juridiction ?
2. La critique générale des juristes contrebalance-t-elle la pratique en vigueur dans 15 pays (sur 37) qui continuent à faire cette réserve ?
3. Cette réserve s'accorde-t-elle avec la politique belge générale en matière de règlement pacifique de conflits internationaux ? Cette politique est inconsciente.

Les traités d'arbitrage belges datant de la période 1904-1910 (conclus avec la Russie, la Suisse, la Suède et la Norvège, le Danemark, la Roumanie, le Nicaragua et l'Italie) contenaient une obligation d'arbitrage « même si les contestations qui viendraient à s'élever avaient leur origine dans des faits antérieurs à leur conclusion ». La première Déclaration facultative belge (1925) de même que les traités d'arbitrage et de conciliation de l'époque de Locarno (1925-1930) (conclus avec l'Allemagne, la Suède, la Suisse, le Danemark, la Finlande, le Portugal, la Pologne, la Roumanie) excluaient au contraire toute rétroactivité : la juridiction internationale n'était acceptée que pour les conflits futurs « au sujet de situations ou de faits postérieurs à la ratification du traité ».

L'adhésion belge à l'Acte général (1928) formulant une réserve pour les « différends nés de faits antérieurs » se situe dans le même ordre d'idées. Toutefois cette réserve a été supprimée dans les traités d'arbitrage et de conciliation des années 1929, 1930 et 1931 (traités bilatéraux basés sur l'Acte, conclus avec la Tchécoslovaquie, la Grèce, la Lithuanie, la Turquie, la Yougoslavie et la Bulgarie). Cette réserve n'a plus été formulée à l'égard de l'Acte général révisé (1949). Depuis que la Belgique ne fait plus cette réserve dans le cadre de l'Acte général révisé, son maintien dans le système de la clause facultative ne s'explique plus.

4. Les difficultés surgies dans la jurisprudence de la Cour internationale

à propos de l'interprétation de l'expression « différends au sujet de faits ou de situations antérieurs » n'invitent-elles pas à supprimer cette réserve ?

5. L'effet restrictif de cette réserve s'amenuise avec le temps. N'est-ce pas le moment de limiter la juridiction aux « conflits futurs » ? Seul le Ministère des Affaires étrangères peut juger des différends qu'il souhaite exclure.

b. *La réserve des « autres modes de règlement pacifique »*

Les remarques suivantes peuvent être émises :

1. Dans tous les traités belges d'arbitrage et de conciliation conclus entre les deux guerres (avec l'Allemagne, la Suède, la Suisse, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Grèce, la Yougoslavie, la Roumanie, la Lithuanie, la Turquie et la Bulgarie) de même que dans l'Acte général (1928) et dans l'Acte général révisé (1949), la priorité est accordée aux « procédures spéciales prévues par d'autres conventions ». Entend-on par là une méthode diplomatique ou juridique ou toutes les deux ? Ce renvoi aurait-il un sens dans les Déclarations belges ?

2. La signification courante de l'expression « autre mode de règlement pacifique » est très large : elle couvre aussi les méthodes diplomatiques qui ne conduisent pas nécessairement à une solution définitive et obligatoire. Ne serait-il pas préférable de parler d'un « autre mode définitif et obligatoire de règlement pacifique » (voir la Déclaration japonaise de 1958) ?

3. L'interprétation de textes concurrents qui attribuent la juridiction de la Cour internationale de Justice (la Déclaration facultative, les Traités d'arbitrage et de conciliation, l'Acte général révisé) peut conduire au rejet de la compétence de la Cour.

Ce danger pourrait être évité par l'adjonction à la déclaration de la clause suivante, extraite des traités d'arbitrage belges de 1929, 1930 et 1931 (avec la Grèce, la Yougoslavie, la Roumanie, la Lithuanie, la Bulgarie) : « Toutefois, si une solution du différend n'intervenait pas par application de cet autre mode définitif et obligatoire de règlement pacifique, les dispositions de la présente déclaration recevraient application ».

c. *La validité « jusqu'à dénonciation »*

On peut formuler une objection de poids à la possibilité de mettre fin aux effets de la déclaration par une simple notification : c'est en contradiction avec le Statut de la Cour (article 36, alinéa 3) et avec la tradition belge en matière de juridiction obligatoire. Il est inadmissible que la Belgique puisse empêcher à tout moment et de façon absolument arbitraire que la Cour soit saisie d'un conflit naissant. C'est à bon droit que l'on a violemment réagi contre cette clause (Professeur H. Waldock). Le texte proposé par l'Institut de Droit

international offre une solution adéquate et pratique quant à la durée de validité de la déclaration : « à l'expiration de la période de 5 ans, la déclaration sera tacitement renouvelée pour une nouvelle période d'au moins 5 années à moins qu'un préavis de dénonciation ne soit donné au moins 12 mois avant l'expiration de la période en cours »⁶⁷.

⁶⁷ Le 14 juin 1965, le Centre de droit international et de sociologie appliquée au droit international de l'Université Libre de Bruxelles a organisé un séminaire sur la déclaration belge du 3 avril 1958. L'auteur de cet article y a présenté un projet de déclaration; sur les conseils de divers participants et notamment de M. Henri Rolin, il a arrêté le texte suivant : « 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, (...) sauf le cas où les parties auraient convenu ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique. *Toutefois, si une solution définitive et obligatoire du différend n'intervenait pas par application de cet autre mode les dispositions de la présente déclaration seraient applicables.* La présente déclaration est faite sous réserve de ratification. Elle entrera en vigueur le jour du dépôt de l'instrument de ratification pour une période de cinq ans. A l'expiration de la période de cinq ans ou de toute période de cinq ans ultérieure, la déclaration restera valable pour une nouvelle période d'au moins cinq années à moins qu'un préavis de dénonciation n'ait été donné au moins douze mois avant l'expiration de la période en cours ». La discussion à laquelle ce texte a donné lieu a fait l'objet d'un excellent compte rendu par Pierre MERTENS dans le *Journal des Tribunaux* du 27 juin 1965, n° 4496, pp. 431-432.