

**NOTE SUR LA VIE ET LES TRAVAUX
DU BARON FERNAND MUÛLS,
JURISCONSULTE AU MINISTÈRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
AMBASSADEUR DE BELGIQUE**

PAR

Jean SALMON

PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES (U.L.B.)

Le Baron Muûls (Fernand, F., E., M.) né à St-Josse-ten-Noode le 12 juillet 1892, est décédé à Woluwe-St-Pierre le 2 mars 1981. Il fut un des membres du premier Conseil scientifique de la *Revue belge de droit international*.

En 1912, en plein milieu de ses études de droit à l'Université catholique de Louvain, il effectue son service militaire à la Compagnie universitaire de Louvain au 10^{me} régiment de Ligne. Il participe à la guerre 1914-1918 ; il en sortira lieutenant d'artillerie. Il reprend alors ses études de droit interrompues par la guerre, en suivant des cours organisés pour un auditoire en grande partie militaire à l'Université Libre de Bruxelles. Il y conquiert le grade de docteur en droit avec grande distinction en juillet 1919. Il est démobilisé le 15 août 1919.

Contemporain des revendications belges avant et pendant la conférence de la paix en 1919, il n'est pas annexionniste à l'égard des Pays-Bas ; il regrette plutôt que la Belgique n'ait pas conclu en 1920 un accord de défense mutuelle avec les Pays-Bas (*Mémoires*, II^e partie, p. 6).

Il s'inscrit au Barreau de Bruxelles mais, dès septembre 1919, il est nommé secrétaire à la Haute Commission interalliée des territoires allemands occupés, siégeant à Coblenz. Son futur beau-père, Edouard Rolin-Jacquemyns, y était Haut Commissaire belge et son oncle, Fernand Cattoir, délégué général de ce dernier. Le 27 avril 1920, il épouse Alix Rolin-Jacquemyns, fille d'Edouard, petite-fille de Gustave, fondateur de l'Institut de droit international et de la *Revue de droit international et de législation comparée*.

La même année, il avait réussi l'examen diplomatique organisé par le Ministère des Affaires étrangères. Lors de sa première nomination comme

attaché de légation le 15 mars 1920, il est maintenu par le Département en fonctions à Coblenze. A sa nomination, le 30 août 1920, comme secrétaire de légation, il restera détaché à la Haute Commission avec les fonctions de conseiller juridique.

Déjà mesuré et conciliant, il voit à l'époque, avec regret, les Alliés s'engager dans une politique d'exécution forcée des réparations (*Mém.*, II, 21). Rentré le 1^{er} septembre 1921 à l'Administration centrale à Bruxelles, il y prépare l'examen commercial avec un mémoire sur la dévaluation du mark. Il devient secrétaire de cabinet du ministre des Affaires étrangères, H. Jaspar, de septembre 1921 à juillet 1922. Cette qualité lui permet d'accompagner le ministre lors du voyage effectué par les souverains belges à Rome en mars 1922. C'était la première fois, depuis la prise de Rome, qu'une visite de princes catholiques aux souverains d'Italie pouvait avoir lieu dans l'ancienne capitale de la Papauté. Le pape Pie XI, qui fut lui aussi visité à cette occasion dans ses palais du Vatican, avait donné son accord, signe du rapprochement qui se dessinait avec le Quirinal (*Mém.*, II, 28).

A partir d'août 1922, il est choisi comme collaborateur par De Ruelle, jurisconsulte du département.

Il est secrétaire des conférences diplomatiques de droit maritime, tenues à Bruxelles en 1922 et 1923.

En septembre 1923, à la session de Bruxelles de l'Institut de droit international, il remplit pour la première fois les fonctions de secrétaire qu'il poursuivra aux sessions suivantes jusqu'à son élection comme associé de l'Institut en 1934. En juillet 1925, Henri Rolin, alors chef de cabinet d'E. Vandervelde, ministre des Affaires étrangères, demande à F. Muûls de le seconder pour quelques mois. Ce dernier est ainsi associé aux prémices de Locarno, au problème des chemins de fer luxembourgeois, à celui de la dette belge à l'égard des Etats-Unis et à l'interprétation de l'accord militaire secret conclu en 1919 entre la France et la Belgique de façon à le rendre conforme au Pacte de la Société des Nations.

Rentré au service juridique, il négocie divers traités d'arbitrage notamment avec le Danemark, l'Espagne et le Portugal. C'est à cette époque qu'il publiera son premier article à la *Revue de droit international et de législation comparée* : « Le traité de conciliation et le règlement judiciaire entre la Belgique et la Suède » (1926, pp. 388-397). Le 4 février 1926, il est autorisé à porter le titre de jurisconsulte adjoint du ministère des Affaires étrangères.

Quelques mois plus tard, il est secrétaire de la Conférence internationale de droit maritime qui conclut la convention sur les immunités des navires d'Etat.

La *R.D.I.L.C.* accueille alors son étude sur « L'assurance obligatoire des émigrants » (1928, pp. 100-112) et il publie en allemand (en collaboration avec A. Goddin) dans un recueil intitulé *Die Höchsten Gerichte der Welt*, dirigé par le Dr. J. Magnus, le chapitre relatif à la Cour de cassation de Belgique « Kassationshof » (Mooser, Leipzig, 1929).

Le 19 juillet 1929, il signe une note interne relative à une commission de constatation et de contrôle dans les territoires démilitarisés de Rhénanie. Cette note est reproduite dans Ch. de Visscher et F. Van Langenhove, *Documents diplomatiques belges, 1920-1940, La politique de sécurité intérieure* (v. II, doc. n° 209, pp. 596 à 605).

En 1930, paraît dans la *R.D.I.L.C.* une contribution de lui relative à « L'article 28 de l'Acte général d'Arbitrage » (pp. 687-697). Il s'y fait l'avocat de la compétence obligatoire de la Cour permanente de justice internationale en matière de conflits juridiques et du règlement arbitral pour les conflits non juridiques. Il défend l'orientation de l'article 28 de l'Acte général qui assure la priorité du droit en vigueur sur l'équité en ce qui concerne les règles dont le tribunal arbitral devait assurer le respect.

La même année, il est nommé professeur à l'École de Guerre. Il y enseignera le droit constitutionnel et le droit international public jusqu'en 1939, l'histoire diplomatique de 1815 à nos jours jusqu'à son départ à Bonn en 1951. Nommé Conseiller de légation au 31 décembre 1930, il est maintenu à Bruxelles à la demande de De Ruelle.

Il publie dans la *R.D.I.L.C.*, sous le pseudonyme de F. van Pierlynkhove, une étude consacrée à « La convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre et la sécurité de la Belgique » (1932, pp. 861-885). Il s'agissait d'une convention conclue à Genève le 26 septembre 1931 mais qui n'entra jamais en vigueur. Dans cette étude, après avoir rappelé le statut de neutralité de la Belgique sous l'empire des traités de 1831-1839, il examine les droits et garanties dont bénéficie la Belgique depuis le traité de Locarno. Il plaide pour la neutralisation pure et simple de la région rhénane.

En 1933, il négocie à Berlin un accord de paiement et se rend à Kaunas avec Henri Rolin, pour la défense des intérêts d'une société lithuanienne « Electricité de Kaunas » dont les capitaux sont à majorité belge.

En 1934, la *R.D.I.L.C.* publie son article sur « Le traité international et la constitution belge » (1934, pp. 451 à 491). Dans cette étude, demeurée classique, il examine le rôle respectif du législatif, de l'exécutif et du judiciaire en matière de traités. Ses analyses sur la portée de l'assentiment parlementaire ont inspiré constamment la position gouvernementale et la doctrine belge depuis. A cette époque, il accorde ses soins à l'édition abrégée en six volumes des *Annuaire*s de l'Institut de droit international antérieurs à 1914.

A la session de Paris en 1934, l'Institut l'élit associé. Il commentera lui-même les travaux de cette session qui avait traité des eaux maritimes, des fleuves internationaux et voies d'eau d'intérêt général ainsi que le problème des repréailles dans la *R.D.I.L.C.* « La session de Paris de l'Institut de droit international (octobre 1935) », 1935, pp. 177-187.

Son attachement sentimental envers l'Institut, qu'avaient illustré plusieurs membres de la famille Rolin-Jacquemyns, ne s'est jamais démenti et, lorsqu'il prit l'initiative de donner sa démission après la session de Rome

de 1973, ce fut pénétré par le sens du devoir dans le seul but de faire la place aux jeunes générations. En 1935, il négocie à Paris avec une délégation soviétique la convention qui sera signée le 5 septembre 1935 et à laquelle il consacra un article au *Journal des Tribunaux* sous le titre « Le statut de la représentation commerciale de l'U.R.S.S. en Belgique » (1935, col. 553-556). Il y expose les délicats équilibres obtenus en manière d'immunités au cours de la négociation : le représentant et son adjoint obtenaient l'immunité de juridiction. La représentation commerciale bénéficiait de l'immunité de juridiction restreinte ; elle ne jouissait pas d'immunité pour ses transactions commerciales. En ce qui concerne l'immunité d'exécution, aucune saisie conservatoire n'était autorisée contre les biens de la représentation mais bien une saisie exécutoire pourvu qu'elle soit limitée aux biens impliqués dans les transactions de la représentation.

Il négocie ensuite un accord de paiement avec la Roumanie. Puis il est chargé de rédiger les arrêtés d'application sur les sanctions économiques prises par les membres de la Société des Nations contre l'Italie ; Arrêtés royaux des 14 et 19 novembre 1935 interdisant l'exportation à destination de l'Italie et des possessions italiennes de certains produits (*M.B.*, 16-17 novembre et 20 novembre 1935).

C'est aussi en 1935 que paraît dans les *Mélanges offerts à Ernest Mahaim*, une autre étude de lui fréquemment citée « Le régime international du Bassin conventionnel du Congo » (t. II, pp. 216-227, Paris, Sirey, 1935). Il y examine dans quelle mesure la Convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 a pu mettre fin aux dispositions contraires de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et de celui de Bruxelles du 22 juillet 1890. Selon l'article 36 de l'Acte général de Berlin, des modifications ne pouvaient y être apportées que « d'un commun accord ». Or, quelques puissances (l'Espagne, la Suède, la Norvège, le Danemark, les Pays-Bas et la Russie) n'avaient pas accédé au nouveau régime. La validité de ce dernier en était-elle affectée ? F. Muûls conclut que non. Il estime en effet que les textes antérieurs ont été abrogés à la suite d'un accord tacite de toutes les parties et que les mandats de la Société des Nations dans l'ancien Est-africain modifient la situation dans la région. Enfin, la C.P.J.I. a appliqué le nouveau régime dans les relations belgo-britanniques à l'occasion de l'affaire *Oscar Chinn* et, à cette occasion, aucun pays n'est intervenu pour faire valoir ses droits à l'encontre de la Convention de Saint-Germain.

A la suite de la dénonciation du traité de Locarno par l'Allemagne et de la réoccupation de la Rhénanie par le même pays, une conférence des Alliés se réunit à Paris le 7 mars 1936. F. Muûls y participe et y rédige pour la délégation belge diverses notes sur la limitation de la garantie promise par la Belgique aux termes de l'art. 4 du Traité de Locarno à une simple assistance diplomatique et sur l'impossibilité de proposer au Conseil de la Société des Nations de déclarer applicables dès à présent les sanctions de l'article 16 du Pacte (*Mém.*, II, p. 93). Il se rend ensuite à la Conférence de Londres (fin

mars). Il y établit une note sur « l'exclusion, en ce moment, de tout devoir d'assistance militaire à la France. Celle-ci n'était pas en droit de recourir à la guerre aussi longtemps qu'elle ne se trouve pas en état de légitime défense du fait d'un 'rassemblement' de troupes en zone démilitarisée ; il n'y a pas eu, en effet, à proprement parler, rassemblement, mais uniquement pénétration de quelques éléments de troupes dans les différentes villes de la Rhénanie » (*ibid.*, II, p. 106).

Lors de la session de l'Institut de droit international à Bruxelles en avril 1936, il intervient dans la discussion relative à la clause de la nation la plus favorisée pour souligner que celle-ci ne s'applique pas dans le cas de réduction de droits résultant d'accords régionaux (*Annuaire*, 1936, tome 39, vol. II, pp. 74 et ss.).

Le 15 octobre 1936, il est nommé envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de 2^{ème} classe.

C'est aussi l'époque où Paul-Henri Spaak devient ministre des Affaires étrangères. F. Muûls lui vouera toujours une grande admiration non dépourvue d'esprit critique. Il signale dans ses mémoires :

« M. Spaak a inauguré, au ministère des Affaires étrangères, une politique réaliste, non seulement en fait, mais aussi dans ses discours. Personnellement, je regrette qu'il déforce par une ironie facile les appuis moraux, tel le respect du droit, auxquels à défaut d'autres il pourrait être un jour utile pour un petit pays d'avoir recours » (*Mém.*, II, 121-122).

Lorsque le Roi Léopold III prononce, au Conseil des Ministres, son célèbre discours du 16 octobre, tournant décisif vers la politique d'indépendance de la Belgique, F. Muûls, en bon serviteur de la chose politique, déplore que ce texte ait été livré à la presse alors que le Secrétaire général du Département, le Directeur général de la politique et les postes diplomatiques n'en avaient pas eu préalablement connaissance, les mettant dans une position embarrassante au moment des explications à donner aux puissances étrangères (*Ibidem*). Il ne nourrit, en revanche, aucune objection quant au fond même de cette politique.

Au début 1937, il s'occupe du problème de l'Espierre, ce vieux conflit qui oppose depuis un siècle la Belgique à la France, à la suite de sa constante pollution par les industries du Nord de la France.

C'est la même année qu'il fera paraître sous le pseudonyme de F. Stinval un autre article souvent cité : « La politique d'indépendance de la Belgique » dans la *R.D.I.L.C.* (1937, pp. 685-699). Il y compare la politique d'indépendance de la Belgique de 1937 au régime de neutralité permanente et à sa situation sous l'empire du Pacte de Locarno.

Le traité de Versailles de 1919 consacra la volonté du Gouvernement belge de ne plus rétablir le statut de neutralité violé par l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, puissances garantes. Le gouvernement souhaitait des réparations et participer à l'occupation des territoires rhénans. Le Gouvernement crut tout d'abord que le Pacte de Locarno lui apporterait des garanties. Mais

l'Allemagne quittant la Société des Nations puis réarmant la zone rhénane, la Belgique entreprit de définir une politique d'indépendance qui tenait de la neutralité en ce que la Belgique s'engageait à défendre son territoire comme le ferait un pays neutre mais sans renoncer aux obligations qui lui incombaient en vertu du Pacte de la Société des Nations.

La France et la Grande-Bretagne acceptèrent ce nouveau statut pour la Belgique tout en lui garantissant une assistance en cas d'agression (note du 24 avril 1937). La Belgique n'avait plus d'obligations en vertu du Traité de Locarno.

Par une note du 13 octobre 1937, le Reich accepta à son tour ce statut et s'engagea à « ne porter atteinte à cette inviolabilité et à cette intégrité en aucune circonstance et à respecter en tout temps le territoire belge sauf, cela va sans dire, au cas où la Belgique, dans un conflit armé où l'Allemagne se trouverait engagée, concourrait à une action militaire contre elle ». Une garantie d'assistance était également assurée dans l'hypothèse où la Belgique « serait l'objet d'une attaque ou invasion ». Texte dans Ch. de Visscher et F. Van Langenhove, *op. cit.*, t. IV, n° 247, p. 604.

Ceci permettait à la Belgique de retrouver une politique d'équilibre conforme à ses traditions tout en restant totalement libre dans la conduite de ses relations extérieures.

Il avait négocié à Berlin le projet de déclaration allemande à la Belgique en vue de confirmer la position belge d'indépendance. Il note à ce propos :

« Je n'ai, à aucun moment, eu la pensée que la promesse d'Hitler de respecter notre pays pourrait l'empêcher d'agir avec le cynisme qui lui était coutumier en violant ses engagements. Mais, sa déclaration fortifierait notre position morale au jour de l'agression » (*Ibidem*, II, p. 131).

À la fin de l'année 1937, il est agent du Gouvernement belge dans l'affaire *Borchgrave* qui oppose la Belgique et l'Espagne devant la Cour permanente de justice internationale à La Haye. Par un arrêt du 6 novembre 1937, la Cour rejeta les exceptions préliminaires d'incompétence avancées par l'Espagne (Série A/B n° 72). Ce premier succès amena F. Muûls à recommander à P. H. Spaak de retirer l'affaire de commun accord avec le Gouvernement espagnol. En versant bénévolement au Gouvernement belge une indemnité d'un million de francs pour le meurtre de ce ressortissant belge dans des conditions suspectes, le Gouvernement de Barcelone reconnaissait implicitement certains torts. « Sans doute, déclarait-il, que sa responsabilité dans le crime n'était pas établie ; mais, de fait, rien ne nous donnait la certitude que dans cette contestation la Cour nous donnerait entièrement raison » (*Mém.*, t. II, 133).

En 1939, il se retrouve agent du Gouvernement belge dans l'affaire de la *Société commerciale de Belgique* (Belgique-Grèce) devant la Cour permanente de justice internationale. Celle-ci constatera l'accord des parties pour arriver à un accord amiable dans lequel il serait tenu compte des possibilités de paiement de la Grèce (C.P.J.I., arrêt du 15 juin 1939, Série A/B, n° 78, p. 178).

Les aspects juridiques de la politique d'indépendance de la Belgique restent au centre de ses préoccupations en cette année 1939. Le 31 mai, il signe une note destinée au secrétaire général Fernand Van Langenhove répondant à la question « les puissances garantes ont-elles le droit de se porter au secours de la Belgique sans que celle-ci ait réclamé cette assistance? ». Il y répond par la négative. Une demande préalable de la Belgique est indispensable. (Texte publié dans Charles De Visscher, et Fernand Van Langenhove, *op. cit.*, t. V, pièce n° 68, pp. 196-199).

C'est la même année qu'il publiera dans la Revue parisienne *Les nouveaux Cahiers* un article sur « La position internationale de la Belgique » sous le pseudonyme de F. Stinval (nous n'avons malheureusement pas pu prendre connaissance de ce texte).

Lors de l'entrée en guerre de la France et de la Grande-Bretagne en septembre 1939, il établit avec les juristes hollandais, le texte des notes concordantes que la Belgique et les Pays-Bas neutres vont adresser en réponse aux notes des belligérants. Il essaie aussi de négocier avec la France une solution au problème des échanges commerciaux avec ce pays. La France refuse en effet de livrer à la Belgique des matières premières qui seraient susceptibles d'être réexpédiées en Allemagne alors que la Belgique ne peut prendre l'engagement d'interdire tout commerce aux ressortissants belges avec l'Allemagne sans violer les règles que lui imposent ses obligations de neutre.

Lorsqu'éclate le drame de mai 1940, il se retrouve bientôt avec les hauts fonctionnaires du Département à Poitiers. Lors de la capitulation effectuée par Léopold III et la décision de ce dernier de rester en Belgique, la question fut posée de savoir s'il fallait appliquer l'article 79 ou 82 de la Constitution. L'art. 79 envisage l'hypothèse de la mort du Roi et prévoit en son alinéa 3 la procédure suivante :

« A dater de la mort du Roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur au trône ou du Régent, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en Conseil, et sous leur responsabilité ».

Au contraire, selon l'art. 82 :

« Si le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les Chambres réunies ».

F. Muûls estime que l'on peut appliquer l'art. 82 par analogie : le Roi étant au pouvoir de l'ennemi, se trouve dans l'incapacité de régner (*Mém.*, III, p. 41). Il se révolte en revanche à l'idée d'une régence que certains avançaient. Il est aussi opposé à l'exigence, un moment envisagée, d'une nouvelle forme de serment pour les fonctionnaires dans laquelle il n'aurait plus été question du Roi mais des pouvoirs du Gouvernement (*ibid.*, pp. 42 et 43).

C'est désespéré qu'il entend le discours de Pierlot qui laisse subsister l'accusation de Paul Reynaud selon laquelle le Roi aurait trahi. « Ce fut là, pour moi, écrit-il, le pire moment de la guerre, la destruction par nos propres mains de ce qui nous restait encore : le Roi et l'honneur national qu'il incarnait » (*Ibid.*, p. 44).

Pour sa part, il comprend la détermination du Roi de demeurer en Belgique. Il estimait, en outre, qu'en droit, la décision du Roi de capituler ne nécessitait pas le contrescing ministériel. La Belgique n'avait au demeurant souscrit aucune obligation internationale de ne pas faire de paix séparée (*Ibid.*). Comprenant, tout aussi bien, le souci du gouvernement de continuer la lutte, il regrette tout ce qui divise les Belges et est en communion d'idée avec ceux qui ménagent les possibilités de rapprochement des esprits (*Ibid.*, pp. 45-46). Toujours à Poitiers, il se préoccupe du traitement que les Allemands pourraient réserver aux Belges qui continuent la lutte et qui tomberaient entre leurs mains. Il justifie aussi, en droit, la réquisition de marins belges pour combattre en Angleterre.

Lorsque le Gouvernement décida son départ pour Londres, des instructions furent données aux fonctionnaires de rentrer au pays. C'est ce qu'il fait, avec sa famille, à la fin juin 1940.

A partir du mois d'août, il est détaché au commissariat général à la restauration du pays. En avril 1941, il rejoint l'administration centrale où ses occupations professionnelles sont minimales. Il déclinera la charge qui lui est offerte de secrétaire général du ministère de la Justice.

A vrai dire, pendant cette période, où l'activité du Département était au point mort, ses soucis essentiels sont d'ordre familial. Pour assurer le ravitaillement de sa famille qui compte neuf enfants, il sillonne le pays en vélo. Cela ne l'empêche pas de participer, chaque semaine, sous la présidence de de Snoy et d'Oppuers, secrétaire général du ministère des Affaires économiques suspendu par l'occupant, à des réunions d'un groupe de fonctionnaires qui examinent divers problèmes pour l'après-guerre. C'est ainsi qu'il prépare diverses études sur le statut du Congo, les relations politiques avec les Pays-Bas, la clause de la nation la plus favorisée et l'union économique avec le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas (*Mém.* III, 74). Le projet relatif à cette dernière, élaboré à Londres, avait été transmis clandestinement à Bruxelles.

En cette période d'indécision, il reste fidèle au Roi. « Pour ma part, écrit-il, j'ai toujours pensé que mon loyalisme envers le Souverain pouvait s'accommoder de la confiance que je gardais à l'égard de la plupart des membres du Gouvernement de Londres : la réconciliation entre les antagonistes pareillement dévoués au pays me paraissait indispensable » (*Ibid.*, III, 75).

Au 1^{er} octobre 1943, il avait été nommé envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de première classe.

Dès son retour de Londres, P. H. Spaak lui confie pendant quelques mois la direction de la politique, puis, le 4 janvier 1945, le nomme juriste. Il succède ainsi à De Ruelle qui avait atteint la limite d'âge.

Son esprit modéré le conduit à voir d'un oeil défavorable l'annexion de nouveaux territoires allemands. Il fait à ce propos une note sur la réintégration d'Eupen et Malmédy. Le retour des cantons rédimés allant évidemment de soi, les revendications y sont limitées à quelques parcelles du canton de Montjoie (*Ibid.*, IV, 10 et ss.).

Il est aussi confronté au problème des biens italiens en Belgique. L'Italie était entrée en guerre après la capitulation de la Belgique. Fallait-il traiter les biens italiens comme séquestrables, au titre de « biens ennemis » ? Cette position avait été adoptée au Congo belge. Une ligne moyenne fut choisie : séquestrer mais pas liquider.

En 1945, il eut encore à s'occuper du problème des chemins de fer luxembourgeois. Ici encore, les contradictions furent dépassées par la coopération franco-belge dans une exploitation commune avec le Grand-Duché.

A la demande de P. H. Spaak, il fait une note qui conclut que, du fait même de la libération du souverain par les armées alliées, les pouvoirs du Régent se trouveraient abolis. Une loi du 19 juillet 1945 devait cependant venir décider que les Chambres auraient à se prononcer pour constater la fin de l'incapacité de régner :

« Lorsqu'il a été fait application de l'article 82 de la Constitution, le Roi ne reprend l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels qu'après une délibération des Chambres réunies constatant que l'impossibilité de régner a pris fin » (*Moniteur belge*, 3 août 1945).

En juin 1945, participe à une réunion d'une « Rhine Navigation Agency » mise en place provisoirement par les Alliés. Il traverse les régions rhénanes dévastées. Homme de cœur, il ne peut s'empêcher « d'éprouver un sentiment de pitié à l'égard des populations allemandes si durement châtiées » (*Mém.*, IV, 17). Le 17 novembre 1945, il est nommé représentant de la Belgique à la Commission centrale pour la navigation du Rhin qui est ainsi rétablie. Il y prend la succession de De Ruelle qui y siégeait pour la Belgique avant guerre. Il se rendra dans la suite très régulièrement aux réunions de cette institution à laquelle il était très attaché et pour laquelle sa spécialisation de droit fluvial international le prédisposait. Il participera ensuite à la Conférence de la paix ouverte le 29 juillet 1946 à Paris. Kaekenbeeck suivant les questions juridiques, F. Muûls se voit confier la représentation de la Belgique à la Commission économique.

Au début de 1947, il examine les projets alliés relatifs à la constitution de l'Allemagne. Fallait-il lui imposer une confédération plutôt qu'une fédération ? Encore une fois il plaide la prudence : « Bientôt viendra l'heure où tous s'efforceront de rétablir celle-ci (l'Allemagne) en tant qu'élément indispensable de l'équilibre général de l'Europe. Pourquoi, dès lors, vouloir imposer à ce pays des règles de droit public interne : elles apparaîtront odieuses du fait même qu'elles émanent de l'étranger ? » (*Ibid.*, IV, 48).

En ce qui concerne le régime collectif d'occupation, il prévoit les divergences qui vont s'établir entre les Grands et les difficultés que cela entraînera dans l'application du régime.

A la session de Lausanne de l'Institut de droit international, en 1947, il passe par élection de la catégorie d'associé à celle de membre.

Il participe à la négociation du pacte de Bruxelles du 17 mars 1948 et à celle du statut du Conseil de l'Europe signé à Londres le 5 mai 1949.

Il publie à cette époque dans la Revue *Belgique Coloniale et Commerce international* une étude claire et bien documentée intitulée « Benelux problème de droit public » (tome III, 1948, pp. 431-443).

Il s'occupe notamment encore de l'affaire du *Gorm* et du *Svava* (Belgique c. Danemark) qui sera tranchée ultérieurement par la Commission de conciliation belgo-danoise le 10 octobre 1952 (v. Henri Rolin, Une conciliation belgo-danoise, *R.G.D.I.P.*, 1953, pp. 353-371), ainsi que de la protection d'intérêts belges en Yougoslavie et en Pologne.

En mars 1949, il participe à la commission de conciliation Belgique-Pays-Bas relativement à une question de droits de douane. Le régime d'exemption de droits de douane pour les habitants proches de la frontière devait être maintenu selon les Pays-Bas en conformité avec les traités de 1839. Selon la Belgique, il favorisait la fraude au profit des frontaliers belges. Un projet de solution comportant des concessions réciproques fut admis à l'unanimité par la commission, composée de F. MuÛls pour la Belgique, J. P. A. François pour les Pays-Bas et Lopez-Olivan tiers-membre (*Mém.*, IV, 71-72).

Depuis toujours attaché avec ferveur à la monarchie et au Roi Léopold III mais néanmoins fidèle au Gouvernement de Londres, il espère et plaide l'apaisement. Au début de 1948, le Roi Léopold III accepte comme un fait la loi subordonnant la reprise de ses pouvoirs à un vote des Chambres réunies et se rallie à l'instauration d'une consultation populaire.

F. MuÛls, pour sa part, regrette les concessions que comporte cette solution aux dépens des principes constitutionnels. « La consultation, écrit-il, érigée en juge du Souverain, risque d'affaiblir profondément l'autorité royale ; elle risque aussi d'accentuer la division du pays suivant les régions linguistiques. Or, c'est précisément, à mon avis, la fonction essentielle de la royauté en Belgique que de pouvoir, impartiale, maintenir l'unité du pays. Mais la division des esprits s'accroît et divise les familles » (*Mém.*, IV, 63).

Lorsqu'à la fin juillet 1950, le Roi Léopold III décide d'abdiquer, il apprend « l'émouvante décision du Souverain avec une profonde tristesse mais aussi pleine compréhension (...). Pour ma part, écrit-il, je considère qu'il est vain de récriminer sur le passé mais que les derniers jours ont rendu impossible la restauration en faveur du Roi Léopold d'une position d'impartialité au-dessus des partis et des divisions en matière linguistique : en majeure partie à cause de ses ennemis mais aussi du fait de certains de ses

fidèles aux vues trop personnelles ; il n'est plus, dès lors, en mesure d'exercer pleinement la fonction royale » (*Ibid.*, IV, 98).

En novembre 1949, Van Zeeland, à nouveau ministre des Affaires étrangères, l'appelle à présider la délégation belge chargée de négocier avec les autorités militaires anglaises le statut des forces belges stationnées en territoire d'occupation britannique. Ce statut, mal défini, résultait d'arrangements intervenus à Londres au cours de la guerre, dans des conditions qui faisaient l'objet de critiques. Il s'agissait de sauvegarder, dans la mesure du possible, l'indépendance des forces belges tout en tenant compte des perspectives nouvelles qui s'offraient du fait que le Gouvernement de Bonn se voyait reconnaître les droits exercés jusqu'alors par le pouvoir occupant (*Ibid.*, IV, p. 81). La convention fut signée le 23 décembre 1949 (*Moniteur belge*, 21 février 1951).

Il collabore aussi très activement à la préparation du statut des organes nécessaires au fonctionnement du Benelux. Il convenait aussi d'assurer la compatibilité du traité Benelux avec l'U.E.B.L. Il fera prévaloir l'idée que la disposition du traité de 1921 suivant laquelle la Belgique négocie et fait les traités de commerce au nom du Grand-Duché de Luxembourg, n'était pas rendue caduque par l'instauration du Benelux (*Ibid.*, IV, 84-85).

Il est aussi membre de la Commission dite « Carton de Wiart » constituée à l'initiative de P. H. Spaak en vue d'examiner la possibilité d'une simplification de la procédure d'approbation des conventions internationales. Cette commission présidée par Carton de Wiart comprenait en outre, comme membres, H. Rolin, W. J. Ganshof van der Meersch, P. de Visscher et F. Muûls. La Commission élaborait le texte d'un avant-projet de loi relatif à l'approbation des traités par le pouvoir législatif préconisant que pour chaque demande d'assentiment soit évité le recours à la lourde procédure législative. Le projet de loi suivant lequel le pouvoir législatif pourrait donner son assentiment au traité par une résolution votée par chacune des Chambres ou par assentiment tacite, avait été établi dans le but de pallier les lenteurs de la procédure en vigueur.

Le Conseil d'Etat devait cependant, au grand regret de F. Muûls, dans un avis du 18 septembre 1950, considérer cette proposition comme inutile en ce qui concerne l'assentiment sous forme de résolution et inconstitutionnelle pour ce qui est de l'assentiment tacite (Sur cette question, v. P. Smets, *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 1964, pp. 43 à 48, et du même auteur, *Les traités internationaux devant la section de législation du Conseil d'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 1966, pp. 52 et ss.).

Un des derniers gros dossiers qu'il traita comme jurisconsulte fut, mise à part la Convention européenne sur les droits de l'homme et son premier protocole additionnel, celui du plan Schuman. Au cours des négociations relatives au projet de traité C.E.C.A., il fut amené à faire de nombreuses notes pour le ministre. C'est à lui qu'on doit une ultime garantie de la

souveraineté nationale : la limitation du traité à 50 ans. Garantie assez théorique, il s'en rendait compte. Comment après 50 ans revenir en arrière ? Ses opinions furent aussi importantes à propos de la compétence de la Cour de Justice. Il put faire admettre que la Cour puisse être compétente dans les relations interétatiques, qu'elle puisse interpréter le traité ; il fut aussi parmi ceux qui estimaient que la Cour devait connaître et apprécier les faits allégués devant elle. Il maintint aussi fermement le point de vue qu'en matière de sanctions, il convenait d'en rester au droit commun et ne pas permettre à la Cour de décider de sanctions contre les Etats.

A la session de Bath de l'Institut de droit international (1950), après être intervenu de nombreuses fois sur le projet de résolution relative à l'asile en droit international public, il finit par voter contre la résolution (*Annuaire*, 1950, vol. 43, t. II, pp. 220 et ss.) qui ne limitait pas assez à son goût les prérogatives des missions diplomatiques. Il avait présent à l'esprit les abus de certaines missions établies à Bruxelles au lendemain de la seconde guerre mondiale. Dans le même *Annuaire*, il signe une notice nécrologique relative à Alfred Nerinx (pp. 488-489).

Le 1^{er} mai 1951, il est nommé ambassadeur à Bonn et chef de la mission militaire belge à Berlin. A l'effet de cette seconde fonction, il est commissionné général.

Avec une vie dominée comme la sienne par les relations avec l'Allemagne, ainsi qu'une excellente connaissance de la langue et du pays, il était prédestiné à un tel poste. Il devenait ainsi le premier ambassadeur de Belgique en Allemagne après la deuxième guerre mondiale.

C'est avec les sentiments suivants qu'il envisage sa mission : « fonder désormais avec l'Allemagne aussi, des relations, sur la volonté d'unir l'avenir de l'occident ». Mission qui comportait « la manifestation, vis-à-vis des ennemis de la veille, des sentiments amicaux faisant taire les rancunes sans qu'il en résulte cependant l'apparence d'un oubli du passé » (*Mém.*, V, 1).

C'est une vie très différente qui s'ouvre alors pour lui, son épouse à ses côtés : multiplier les contacts, informer le Département sur cette Fédération allemande rendue à la démocratie ; suivre les tensions avec l'Est ; traiter quelques dossiers bilatéraux : problèmes liés à la présence des troupes belges en Allemagne, question de la délimitation de la frontière, etc.

Comme on l'a déjà souligné, mises à part quelques rectifications mineures sous forme d'échange, il est foncièrement rebelle à toute annexion de territoire allemand. Il négociera longuement avec les autorités allemandes un traité sur la question, négociations perturbées par une cause étrangère : le contentieux franco-allemand relatif à la Sarre. Elles n'aboutiront que plus tard par un accord du 24 septembre 1956 (*Moniteur belge* du 23 août 1958). Mais cet accord concrétisera une idée mise en avant par F. Muûls : l'échange d'environ 1000 ha de part et d'autre.

S'il est un artisan convaincu du rétablissement de bonnes relations avec la République fédérale et nourrit une sérieuse aversion à l'égard des communistes de l'Est, il se montre très conscient et critique à l'égard de l'esprit « revanchard de certains qui confondent 'défense de l'occident' et 'libération' de territoires acquis à l'Est » (ainsi *Mém.*, V, 49).

Il suivra bien entendu de près la genèse et le déroulement des négociations qui conduiront à la signature des accords de Bonn du 26 mai 1962 qui, pour être *res inter alios acta* pour la Belgique, n'en sont pas moins importants pour les modifications objectives qu'ils apportent au statut de l'Allemagne. Ces accord — dont le texte est reproduit dans Colliard et Manin, *Droit international et histoire diplomatique*, t. II, *Europe*, pp. 415 et ss. — ne sont pas entrés en vigueur. A la session de l'Institut de droit international de Sienne en 1952, il suit en particulier les séances relatives aux effets internationaux des nationalisations.

Le 2 avril 1953, il est nommé ambassadeur à Ottawa où il restera deux bonnes années attentif à défendre les intérêts culturels et économiques de la Belgique et aussi à informer le Département sur la politique particulièrement intéressante du Canada à l'époque de Pearson, notamment dans ses nuances par rapport au grand voisin. Curieusement, F. Muûls s'occupera ainsi beaucoup du problème de Formose !

Profitant de sa proximité par rapport à New York, Paul Henri Spaak le charge d'assister durant l'automne 1953 à la réunion de l'Assemblée générale de l'O.N.U. pour y épauler Van Langenhove. Bien que conservateur en matière coloniale, il prévoit lucidement que la « thèse belge » et le refus de fournir les renseignements demandés par le comité des territoires non autonomes conduiront à l'isolement de la Belgique dans ce domaine (*Mém.*, VI, 35).

En septembre 1955, il rentre à l'administration centrale à Bruxelles : il est rattaché à la direction générale de la politique. Il se voit alors confier diverses négociations ou études plus proprement juridiques. Tout d'abord en 1955, il entreprend de laborieuses négociations avec les Pays-Bas à propos du problème Escaut-Rhin qui, continuées par le Baron de Gruben, aboutiront le 13 mai 1963 à la signature, à La Haye, du traité au sujet de la liaison entre l'Escaut et le Rhin (*Moniteur belge*, 27 avril 1965).

Ce sont ensuite, en 1956, les négociations relatives à la canalisation de la Moselle dont il suit le déroulement car elles affectent directement le Grand-Duché de Luxembourg et indirectement le commerce de transit de la Belgique.

Pendant la crise de Suez, il est consulté sur le point de savoir si la nationalisation de la Compagnie universelle du canal constitue une violation des droits des puissances signataires de la Convention de Constantinople de 1888 relative à la liberté de navigation sur la voie d'eau, violation justifiant éventuellement de citer l'Égypte devant la Cour internationale de Justice. Dissociant le problème de la liberté de navigation de celui d'une éventuelle

indemnisation de la Compagnie, il conclut, à juste titre, que le comportement de l'Égypte ne porte pas atteinte aux droits des puissances qui, par la volonté de la Grande-Bretagne, se sont trouvés ici bien plus réduits que dans d'autres situations de voies d'eaux internationales.

La longue pratique qu'il a eue de la Commission centrale pour la navigation du Rhin le désigne tout spécialement pour examiner la question de la révision de l'Acte de Mannheim du 17 octobre 1868 que Hitler avait dénoncé unilatéralement avant guerre. L'amendement devait finalement être conclu le 20 novembre 1963 (*Moniteur belge*, 29 juin 1967).

À la session de Grenade de l'Institut en 1956, il suit avec un intérêt particulier la question de l'épuisement des voies de recours internes. Ses observations sur le rapport de Verzijl relatif à cette question ont été publiées dans l'*Annuaire* de l'Institut de 1954, vol. 45, tome I, pp. 73-75.

Un arrêté royal du 10 décembre 1956 le nomme membre adjoint de la commission arbitrale sur les biens, droits et intérêts en Allemagne. Cette commission instituée aux termes des accords de Bonn du 26 mai 1952, amendés à Paris le 23 octobre, était chargée de trancher en degré d'appel les contestations touchant la restitution à des ressortissants alliés de biens enlevés en territoire occupé par les forces ou les autorités du Reich au cours de la deuxième guerre mondiale. Elle était établie à Coblenze. F. MuÛls y siégea comme arbitre à plusieurs reprises à l'occasion de requêtes introduites par des ressortissants belges.

Ayant atteint l'âge de 65 ans, il sera admis à la retraite le 1^{er} août 1957. Un arrêté royal du 3 juin 1957 lui accorde démission honorable et l'autorise à porter le titre d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire honoraire.

Ceci n'empêchera pas le Département de lui demander de présider la délégation belge à la Conférence de Genève sur le droit de la mer (février-avril 1958).

Le 17 mars 1959, par lettres patentes, le Roi lui accorde le titre de Baron.

Dans les années qui suivirent, le Baron MuÛls continue à assister fidèlement aux réunions et à participer aux travaux de diverses commissions de l'Institut de droit international.

C'est ainsi que l'on trouve ses substantielles observations sous le rapport Andrassy relatif à l'utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation). Il s'y montre attaché au respect strict des obligations des Etats de ne pas gêner la navigation sur les fleuves internationaux (*Annuaire* de l'Institut, 1959, vol. 48, tome I, pp. 306-311 et 354-356). V. encore ses observations sous le rapport Andrassy relatif à l'étude des mesures internationales les plus aptes à prévenir la pollution des milieux maritimes. Il s'y présente comme partisan d'adapter la liberté de navigation aux exigences légitimes des Etats riverains en matière de pollution provenant du transport d'hydrocarbures (*Annuaire* de l'Institut, 1969, vol. 53, tome I, pp. 637-639 et 694-695).

Mentionnons encore la parution en 1964 d'un article intitulé « Révision ou restauration de la Constitution » où il invite à une mise à jour du texte

constitutionnel pour tenir compte du développement des relations internationales. Il envisage à mots couverts un contrôle de la constitutionnalité des lois. Il plaide également pour un assouplissement de la procédure de révision de la Constitution.

Il convient aussi de rappeler que le Baron MuÛls fut membre fondateur en 1948 de l'Institut des Relations internationales (devenu ultérieurement I.R.R.I.) et de la *Revue belge de droit international* en 1965. Il siégea toujours très ponctuellement aux conseils d'administration de ces deux institutions, usant de ses relations pour assurer le développement de chacune.

On ne saurait être complet sans mentionner son goût pour la généalogie et l'histoire.

Membre dès avant guerre de la Société d'histoire moderne, ce n'est qu'à sa retraite qu'il put donner libre cours à ce violon d'Ingres. C'est ainsi qu'il écrivit les études suivantes :

— « Le maréchal Comte de Chanclos, gouverneur d'Ostende en 1745 et les siens » (*Carnets de la Fourragère*, juin 1959) ;

— « Chronique généalogique de la famille MuÛls » (Ed. de la Librairie encyclopédique, Bruxelles, 1961) ;

— « Les Longueval, Comtes de Bucquoy, au service des Habsbourg dans les Pays-Bas catholiques », *Revue belge d'histoire militaire*, XVI, 15 juin 1966, pp. 273-295 ;

— « Les transports fluviaux dans les Pays-Bas à la fin du Moyen-Age », *Les Cahiers historiques*, 1966, série VI, n° 42 ;

— « Souvenirs de l'hiver 1916-1917 sur l'Yser : Pervyse, l'observation de la longue attente », *Les Cahiers historiques*, 1967, série VI, n° 46, pp. 59-74 ;

— « Souvenirs en marge de l'Histoire de la Cité du Vatican (1922-1972) », *Les Cahiers historiques*, 1972, série VII, n° 1, pp. 87-92.

Les sèches lignes qui précèdent illustrent sans doute fort mal une personnalité loyale et généreuse mais sans familiarité, pleine de discrétion, effacée et modeste, à l'écoute des autres plutôt qu'essayant de s'imposer elle-même ; homme courtois et aimable, il était tout en nuances et conciliateur sans pourtant renoncer aux principes et traditions auxquels il était attaché.

Toute sa vie fut marquée par le sens de la famille, de la religion ; profondément patriote, attaché fidèlement à la dynastie ; la corde militaire vibrait en lui comme chez beaucoup d'hommes de sa génération qui avaient vécu l'héroïsme de la guerre 1914-1918. Mais il était avant tout un grand commis de l'Etat, un serviteur loyal et lucide de la chose publique. Mais sans égoïsme national. Laissons lui encore la parole :

« La meilleure manière de servir son pays est, comme le disait l'un de nos éminents compatriotes (M. Spaak) à propos de l'union européenne : 'de se disposer à donner plutôt qu'à recevoir'. D'ailleurs, les négociations les plus fructueuses ne sont-elles pas, en définitive, celles où chacun est animé d'un esprit de générosité plutôt que de volontés revendicatrices » (*Mém.*, VI, 11).