

## SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 2 MARS 1926

### Rapport de la Commission des Affaires Étrangères, chargée de l'examen du Projet de Loi portant approbation de l'adhésion de la Belgique à la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale.

(Voir les nos 52, 121 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 21 et 27 janvier 1926.)

Présents : MM. le comte T'KINT DE ROODENBEKE, président ; DE BROUCKERE, le baron DESCAMPS, FÉRON, FRANÇOIS, THEUNIS, VOLCKAERT et LAFONTAINE, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Sans remonter aux origines du recours à une voie amiable ou judiciaire pour solutionner les différends qui peuvent naître entre les nations, nous pensons qu'il est intéressant de rappeler les difficultés que l'acceptation du caractère obligatoire d'un tel recours a rencontrées de la part des gouvernements et qui en ont retardé l'instauration.

Ce fut en 1848 que le premier Congrès Universel de la Paix qui ait été organisé sur le continent européen et dont la Belgique eut la primeur, déclara qu'il fallait « insister auprès des gouvernements pour qu'au moyen d'un arbitrage ou termine, par voie amiable et selon les règles de la justice, les différends qui pourraient s'élever entre les nations », ajoutant que « des arbitres spéciaux ou une Cour suprême internationale prononcerait en dernier ressort ».

Il fallut un effort continu de plus d'un demi-siècle pour que les gouvernements, à l'appel du Tsar, consentent à envisager en commun le problème de la solution pacifique des litiges internationaux. Mais la Conférence de la Paix

de 1899 se trouva dans l'impossibilité d'établir même un régime restreint d'arbitrage obligatoire, bien qu'aux termes de l'article 19 de la *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux* les puissances signataires se soient réservé « de conclure des accords généraux ou particuliers en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre ».

En fait, le nombre de ces accords, qui, pour englober tous les Etats, aurait dû s'élever à environ 2,000, se monta de 1899 à 1907, année où se réunit la seconde Conférence de la Paix, à 82 ! Et encore, à l'exception de quatre parmi elles, toutes ces conventions contenaient une clause en vertu de laquelle les hautes parties contractantes se réservaient chacune d'apprécier souverainement si un différend survenu entre elles mettait en cause leur honneur ou leurs intérêts vitaux et échappait ainsi à tout recours arbitral. La Belgique fut partie dans huit de ces conventions qui toutes stipulaient la condition potestative susdite.

La seconde Conférence de la Paix de 1907 comprit qu'elle devait, mieux que la première, donner satisfaction à l'opi-

nion publique. Aussi, elle consacra à l'instauration de l'arbitrage obligatoire un débat d'une exceptionnelle ampleur et qui mérite de demeurer dans la mémoire des hommes comme l'effort le plus remarquable qui jusqu'ores ait été fait dans cette direction au sein d'une assemblée diplomatique : 44 Etats y prirent part par leurs représentants les plus autorisés et 32 parmi eux se prononcèrent en faveur du principe de l'obligation arbitrale. (1) On se rappelle que c'est à l'opposition irréductible de l'Allemagne, appuyée du reste par sept autres Etats, que fut dû l'échec de la tentative poursuivie. Son opposition aurait du reste suffi, à raison de la règle diplomatique traditionnelle de l'unanimité qui permet à un seul Etat de bloquer la volonté collective de tous les autres.

Il est utile de résumer brièvement comment les choses se passèrent. Très timidement l'article 16 de la *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux*, adoptée en 1899, indiquait que l'arbitrage était « le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges dans les questions d'ordre juridique et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales. » Il n'y avait là qu'une recommandation et non pas un engagement formel. Or, c'était vers un tel engagement qu'il fallait s'orienter.

Ce restera l'honneur du Danemark et de la République dominicaine d'avoir, en 1907, préconisé l'arbitrage obligatoire sans restriction et sans réserves. Cette vue hardie, qui, sans y être explicitement proclamée, a inspiré les dispositions des articles 3 et 4 du Protocole de Genève, souleva de telles objections qu'elles contraignirent les représentants des Etats, partisans du recours obligatoire à l'arbitrage, à en limiter l'application à un certain nombre (22) de cas nettement spécifiés. Mais, ainsi

(1) La Commission et le Comité d'examen, qui étudièrent le problème de l'arbitrage, y consacrèrent respectivement 11 et 18 séances.

réduite, la proposition n'en fut pas moins repoussée.

Une nouvelle période s'ouvrit pendant laquelle une centaine de traités d'arbitrage dit permanent furent conclus, mais tous, sauf six, munis de la condition potestative signalée plus haut. L'Union Interparlementaire, créée en 1889 et qui, depuis lors, s'était surtout attachée à préconiser l'insertion de clauses compromissaires dans chaque convention internationale, chercha, à côté des Congrès universels de la Paix, à obtenir des Etats, qui avaient manifesté leurs sympathies pour l'arbitrage obligatoire, la conclusion d'un traité général; elle vota, lors de la Conférence Interparlementaire réunie à Berlin en 1908, une motion formelle dans ce sens et adoptée à une énorme majorité. Mais tous les appels restèrent sans écho dans les sphères officielles et gouvernementales. La guerre les étouffa sans merci.

En 1919, le Pacte de la Société des Nations vit le jour, mais, en son article 13, il laissa aux Etats en conflit la faculté d'apprécier si un différend survenu entre eux est « susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ». Il est vrai que ce même article 13 ajoute que parmi les différends qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale on peut ranger ceux 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, à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

Le Comité des juristes, chargé par le conseil de la Société des Nations de préparer le statut de la Cour permanente de Justice internationale, estima qu'il était possible, pour les différends mentionnés ci-dessus, de donner à cette Cour une compétence obligatoire et elle introduisit dans le statut un article 34 conforme en son esprit à ce que la grande majorité des Etats avait approuvé lors de la Conférence de la Paix de 1907.

Le Conseil de la Société des Nations ne crut pas pouvoir se ranger à cet avis

et modifia profondément l'article 34 en question avant de saisir l'assemblée du projet de statut rédigé par le Comité des juristes.

Cette attitude, conforme évidemment au texte des articles 12, 13 et 14 du Pacte de la Société des Nations, fut accueillie avec d'inévitables regrets par tous ceux qui souhaitaient de voir le principe du recours obligatoire à des procédures arbitrales ou judiciaires définitivement consacré. Ces regrets se manifestèrent au sein de la troisième Commission de l'Assemblée de la Société des Nations de 1920; cette Commission comptait au surplus parmi ses membres cinq des membres du Comité des juristes.

Le Gouvernement belge avait donné pour instruction à ses délégués de se rallier à toute disposition instaurant le recours obligatoire à la Cour permanente de Justice internationale pour tout différend d'ordre juridique ayant pour objet notamment l'interprétation d'un traité. La difficulté fut résolue en introduisant à l'article 36 (ancien article 34), l'alinéa 2, permettant aux Etats de reconnaître comme obligatoire la juridiction de la Cour pour les catégories de différends énumérés dans l'article 13 du Pacte de la Société des Nations. C'est à cet alinéa que la Belgique vient enfin, le 25 septembre 1925, de donner son adhésion. Elle fut le 21<sup>e</sup> Etat à la donner et la ratification que le Parlement est invité à voter sera la 16<sup>e</sup>. Il est vrai qu'elle fut la 27<sup>e</sup> à ratifier, le 17 août 1921, le statut de la Cour permanente de Justice internationale approuvé par le vote unanime de l'Assemblée de la Société des Nations le 13 décembre 1920. Et pourtant la Belgique a, comme le faisait observer le Rapporteur de la Chambre des Représentants, non seulement un intérêt majeur, mais un devoir sacré d'aider à substituer le règne de la justice au règne de la force.

Il faut espérer que les Etats encore trop nombreux (35), membres de la des Nations, qui ont négligé d'adhérer à l'article 36 du statut de la Cour permanente de Justice internationale, ne

tarderont guère à le faire. Il serait vraiment regrettable si, après les longs efforts dont nous avons essayé de retracer l'histoire en quelques brèves lignes, il fallait enregistrer un nouvel échec comme celui que subirent la Conférence de la Paix de 1907 et le Protocole de Genève de 1924.

Il est vrai que, depuis la Conférence de Locarno, on préconise de nouveau, pour aboutir, la conclusion de traités isolés, comme ceux qui viennent d'être signés entre l'Allemagne et la Belgique, l'Allemagne et la France, l'Allemagne et la Pologne, l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, tous semblables et formulés en termes identiques. Se rend-on vraiment compte de la complication d'un tel procédé? Pour les Etats au nombre de 56 et demain de 57 qui sont membres de la Société des Nations il faudrait négocier, rédiger, signer ratifier 1,596 conventions copiées en fait les unes sur les autres. N'est-ce pas là un gaspillage inouï de temps pour arriver à un résultat que l'on pourrait obtenir par un unique instrument revêtu de 56 ou 57 signatures? Au point de vue du prestige, dont une telle manifestation de la volonté collective des peuples devrait être revêtue, il est apparent qu'un acte unique, comme l'était le Protocole de Genève, aurait un retentissement et une influence incalculables et exercerait sur l'opinion publique universelle une action considérable et irrésistible.

En l'occurrence actuelle, c'est, pour un domaine limité à quelques différends, que le procédé de l'acte unique a été appliqué. Il faut s'en féliciter et c'est donc sans hésitation et par un vote unanime que votre Commission invite les membres du Sénat à voter le projet de loi qui leur est soumis et qui fut adopté par la Chambre des Représentants le 27 janvier dernier par 136 voix contre 2.

*Le Président,*

Comte T'KINT DE ROODENBEKE.

*Le Rapporteur,*

H. LAFONTAINE.