

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 9 JUIN 1926.

Projet de loi

**approuvant le Traité de conciliation et de règlement judiciaire
entre la Belgique et la Suisse (1).**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE ET DE LA LÉGISLATION CIVILE
ET CRIMINELLE (2), PAR M. **STANDAERT**.

MESSIEURS,

Le Gouvernement, s'inspirant des idées émises au sein de la Société des Nations, a conclu avec le Gouvernement Fédéral Suisse un traité instituant une procédure de conciliation pour tous les conflits non apaisés par la voie diplomatique. Cette procédure de conciliation serait préalable et obligatoire avant que puisse être déféré le différend à la Cour permanente de Justice Internationale. Ce traité a été négocié à l'initiative du Gouvernement Fédéral.

Il est à remarquer tout spécialement que, rompant avec un cliché traditionnel et en quelque sorte sacro-saint, le nouveau traité omet intentionnellement la clause-type, en vertu de laquelle ne tombent pas sous arbitrage les conflits « portant atteinte à l'honneur et aux intérêts vitaux des États contractants ».

Le droit de déférer le litige à la Cour de Justice Internationale, en cas d'échec de la procédure de conciliation, est limité à l'interprétation ou à l'exécution des traités, conventions ou accords liant les Parties contractantes ou à la solution « de points de Droit international universellement admis ». En d'autres termes, la Compétence de la Cour est limitée aux règles de droit des gens universellement reconnues.

Cette dernière formule est particulièrement élastique, quand on songe jusqu'à quel point le droit des gens, non codifié, se meut dans le cadre assez vague de la coutume, des règles relatives à la mission de l'État et des rapports entre nations. On est allé jusqu'à contester l'existence même du droit des gens par le motif qu'il n'y a pas de loi qui le définit, ni de tribunal qui en connaisse ni d'autorité qui le sanctionne, mais l'objection perd singulièrement de sa valeur aujourd'hui par le fait de l'instauration de la Société des Nations et de la Cour Internationale de Justice.

(1) Projet de loi, n° 125 (Session extraordinaire de 1925).

(2) La Commission, présidée par M. Brunet, était composée de MM. Carton de Wiart, Colleaux, Dejardin, De Winde, Hallet, Jennissen, Masson, Meysman, Poncelet, Sinzoi, Somerhausen, Soudan, Standaert, Van Dievoet, Vos.

La Cour de Justice comme les Commissions Internationales de Conciliation constituent de très hautes autorités dont la jurisprudence aura tôt fait d'imposer un ensemble de règles qui domineront impérieusement les relations entre États. Et s'il est vrai, comme le dit le Ministre des Affaires Étrangères dans son Exposé des motifs, que la Cour pourra dire le droit mais non pas le créer, encore faut-il admettre que ses arrêts tout comme les propositions de la Commission Internationale de Conciliation multiplieront à loisir les points de droit universellement admis.

Le Traité avec la Suisse, dont le Gouvernement sollicite l'homologation, organise dans ses moindres détails la procédure obligatoire de conciliation qui doit précéder toute prosécution d'instances devant la Cour de Justice.

La Commission de Conciliation a pour tâche de faciliter la solution des conflits « en éclaircissant par un examen impartial et consciencieux les questions de fait et en formulant des propositions en vue du règlement de la contestation ». Il résulte clairement des dispositions de l'article 10 de la Convention que la Commission de Conciliation a le pouvoir de procéder par voie d'enquête, d'expertise et de vue des lieux. Il résulte, en outre, de l'article 13 du projet qu'il est loisible aux parties contractantes de ne pas accepter les propositions de la Commission de Conciliation et de se pourvoir, par simple requête, en Cour Permanente de Justice.

*
*
*

Le Traité que le Gouvernement présente à la ratification du Parlement est un pas de plus vers l'heureux développement du principe de l'arbitrage en matière de conflits internationaux. Non pas qu'il faille attacher d'une manière générale à l'évolution actuelle de ce principe des espoirs exagérés.

Depuis les amphictyonies grecques, que l'on considère comme la première ébauche d'une Cour permanente de justice internationale, jusqu'au Traité de Versailles, l'idée d'une magistrature, régulatrice des conflits entre les Nations, hanta le cerveau de nombre de penseurs et de juristes cherchant à instaurer de par le monde la souveraineté du Droit. Déjà sous l'ancien régime on trouve des travaux comme ceux de Pierre Dubois, Antonio Marini, William Penn, l'abbé Saint-Pierre élaborant l'idée de l'association de toutes les Nations chrétiennes de l'Europe, association médiatrice des conflits internationaux, avec comme sanction des décisions arbitrales rendues, une déclaration de guerre de la Communauté des Nations contre l'État récalcitrant.

Plus d'un siècle avant le Président Wilson nous voyons Bentham poursuivant le rêve d'une « *universal and perpetual peace* » défendre son idée en un programme qui comporte 14 points parmi lesquels, au numéro 13, figure l'organisation d'un tribunal de justice pour la solution des différends entre les États.

Tout cela pour aboutir au Traité de Versailles inscrivant en tête du *Pacte de la Société des Nations* la coopération entre trente-deux États « pour leur garantir la paix et la sûreté et pour faire régner la justice et le respect des Traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ».

Certes, la jeune Société des Nations a soulevé bien des critiques déjà et beaucoup de ceux qui assistèrent en spectateur à ses grandes assises annuelles, n'ont pu se défendre d'un sentiment de réelle déception à la vue de cette assemblée grouillante et de tout pigment acclamant successivement avec un égal entrain des discours de chefs d'États parfaitement contradictoires.

La Société des Nations nous a réservé jusqu'ici en matière d'arbitrage et de désarmement de réelles déceptions.

C'est que le rêve séculaire d'une paix durable et universelle se heurte aux infirmités inhérentes à la nature humaine plus incoercibles encore chez les collectivités que chez les individus. Sous l'avalanche des fleurs de rhétorique et l'éloquence des adhésions de principe se dissimule à peine, chez les puissants, l'ambition d'être et de rester leur propre arbitre où et quand ils le voudront, c'est-à-dire — en langage diplomatique — toutes les fois qu'il y va « de l'honneur et des intérêts vitaux d'une Nation. »

Les petits États, au contraire, adhèrent généreusement et de confiance à la Société des Nations et aux idées qu'elle représente ; le présent Traité a été signé à l'initiative du Gouvernement Fédéral par la Suède, le Danemark, la Hongrie, le Brésil et l'Autriche ; toutefois, parmi les grandes puissances, l'Italie a conclu avec la Suisse le même pacte, et cet exemple qu'on espère devoir être suivi, est réconfortant pour l'avenir. Le pacte Italo-Suisse est d'autant plus significatif du fait que la nature délicate des délimitations de frontières entre les deux pays — surtout au long des lacs et dans la montagne — peut engendrer des causes fréquentes de conflits.

L'adhésion de la Belgique ne peut être douteuse ; son Parlement n'a jamais hésité à défendre tout ce qui peut contribuer à la paix par les voies pacifiques de l'arbitrage et de la Justice Internationale.

Aussi est-ce à l'unanimité que votre Commission de la Justice propose le vote du projet.

Le Rapporteur,

EGG. STANDAERT.

Le Président,

E. BRUNET.

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 9 JUNI 1926.

Wetsontwerp

tot goedkeuring van het Verdrag voor verzoening en voor gerechtelijke beslechting tusschen België en Zwitserland⁽¹⁾.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE EN DE BURGERLIJKE EN STRAFRECHTELIJKE WETGEVING (2), UITGEBRACHT DOOR DEN HEER **STANDAERT**.

MIJNE HEEREN,

De Regeering, steunende op de gedachte vooruitgezet in den Volkenbond, heeft met de Zwitsersche Bondsregeering een verdrag gesloten waarbij een verzoeningsprocedure wordt ingesteld voor al de niet bij wege der diplomatie beslechte geschillen. Deze verzoeningsprocedure zou voorafgaandelijk en verplichtend zijn alvorens het geschil kunne gebracht worden voor het Bestendig Hof van Internationale Justitie. Over dit verdrag werd onderhandeld op initiatief van de Bondsregeering.

Inzonderheid moet worden opgemerkt dat, brekende met een eenigszins onaantastbare traditie, in het nieuwe verdrag opzettelijk de type-bepaling is weggelaten, waarbij niet onder arbitrage vallen « de geschillen waarbij de eer en de levensbelangen der verdragsluitende Staten aangelast worden ».

Het recht van het geschil bij het Hof van Internationale Justitie aanhangig te maken, ingeval de verzoeningsprocedure mocht mislukken, wordt beperkt « tot de uitlegging of de uitvoering van verdragen, overeenkomsten of schikkingen, welke de Verdragsluitende Partijen binden, of op een kwestie van internationaal recht dat algemeen als dusdanig erkend is ».

In andere woorden, wordt de Bevoegdheid van het Hof beperkt tot de algemeen erkende regelen van het Volkenrecht.

Deze laatste formule is op bijzondere wijze rekbaar, wanneer men nagaat tot welk punt het niet gecodificeerd volkenrecht zich beweegt in een tamelijk vaag kader van de gewoonte, van de regelen betreffende de zending van den Staat en de betrekkingen onder natiën.

(1) Wetsontwerp, n° 124 (Buitengewone zitting 1925).

(2) De Commissie, voorgezeten door den heer Brunet, bestond uit de heeren Carton de Wiart, Colleaux, Dejardin, De Winde, Hallet, Jennissen, Masson, Meysmans, Poncelet, Sinzot, Somerhausen, Soudan, Standaert, Van Dievoet, Vos.

Men is zoo ver gegaan, het bestaan zelf van het volkenrecht te betwisten, om reden dat er geen wet bestaat die het bepaalt, noch rechtbank die er kennis van neemt, noch gezag dat hetzelfde bekrachtigt; doch de opwerping verliest heden ten dage veel van hare waarde door de instelling van den Volkenbond en van het Hof van Internationale Justitie.

Het Hof van Justitie, evenals de Internationale Verzoeningscommissiën, zijn zeer hooge overheden wier rechtspraak er dra zal in gelukken een complex van regelen op te dringen welke op gebiedende wijze de betrekkingen tusschen Staten zullen beheerschen. En indien het waar is, wat de Minister van Buitenlandsche Zaken in zijn Memorie van Toelichting zegt, dat het Hof zal kunnen rechtspreken doch het zal niet in het leven recht kunnen roepen, zal men nog moeten aannemen dat zijn arresten, evenals de voorstellen van de Internationale Verzoeningscommissie, naar belofte de algemeen aangenomen rechtspunten zullen vermenigvuldigen.

Het Verdrag met Zwitserland, waarvoor de Regeering de bekrachtiging vraagt, regelt tot in de minste bijzonderheden de verplichte verzoeningsprocedure welke iederen rechtsingang voor het Hof van Justitie moet voorafgaan.

De Verzoeningscommissie heeft voor taak de oplossing te vergemakkelijken door « bij middel van een onpartijdig en nauwgezet onderzoek de feitelijke kwesties op te helderen en door voorstellen te doen met het oog op de beslechting van het geschil ». Uit de bepalingen van artikel 10 der Conventie blijkt klaar en helder, dat de Verzoeningscommissie de macht bezit om over te gaan tot rekwes, deskundig onderzoek en bezichtiging der plaatsen. Uit artikel 13 van het ontwerp blijkt, daarenboven, dat de verdragsluitende partijen vrij zijn de voorstellen van de Verzoeningscommissie niet te aanvaarden en zich, bij eenvoudig rekwes, te voorzien bij het Permanente Hof van Justitie.

* * *

Het Verdrag dat de Regeering aan het Parlement tot goedkeuring voorlegt, is een stap verder in den heilzamen ontwikkelingsgang van het verzoeningsbeginsel inzake internationale geschillen, ofschoon men, in algemeenen zin, geen overdreven verwachtingen bouwen moet op de tegenwoordige uitbreiding van dit beginsel.

Sedert het Grieksch amphictyonenverbond, dat beschouwd wordt als de eerste poging naar een Bestendig Hof van Internationale Justitie, tot met het Verdrag van Versailles, hebben tal van denkers en rechtsgeleerden, die de souvereiniteit van het Recht in de wereld willen voeren, zich bezig gehouden met het denkbeeld van eene opperste magistratuur tot regeling der geschillen onder de volken. Reeds onder het oud regime treft men werken aan als die van Pierre Dubois, Antonio Marini, William Penn, l'abbé Saint-Pierre, die het denkbeeld koesterden van een Bond onder al de christene volken van Europa om als bemiddelaar op te treden in de internationale geschillen, met als strafbepaling: oorlogsverklaring vanwege den Bond dezer volken aan den weerspannigen Staat.

Meer dan eene eeuw vóór President Wilson, leefde Bentham, die den droom koesterde van een « *universal and perpetual peace* » en zijn gedacht uiteenzette in een programma van 14 punten waaronder, sub n° 13, voorkomt de oprichting van een Gerechtshof voor de beslechting der geschillen tusschen de Staten.

Dit alles heeft ten slotte geleid tot het Verdrag van Versailles dat boven aan het *Pact van den Volkenbond* de saamenhoorigheid schreef van twee en dertig Staten om op hun grondgebied vrede, veiligheid en gerechtigheid te doen heerschen en

de Verdragen te doen eerbiedigen in de wederzijdsche betrekkingen der georganiseerde volken.

Gewis, heeft de jonge Volkenbond reeds menig critiek doen ontstaan en vele van hen die, als toeschouwer, zijne groote jaarlijksche vergaderingen mochten bijwonen, konden een gevoel van werkelijke ontgoocheling niet onderdrukken, toen zij deze krioelende vergadering van menschen van alle kleur, met dezelfde geestdrift, redevoeringen hoorden toejuichen van Staatshoofden die elkaar volkomen tegenspraken.

De Volkenbond heeft ons tot nu toe in zake scheidsgerecht en ontwapening wezenlijke ontgoochelingen bezorgd.

Dit komt, doordat de eeuwenoude droom van een duurzamen wereldvrede indruischt tegen onvolkomenheden die uiteraard tot de menschelijke natuur behoren en nog minder te bedwingen zijn bij de gemeenschap dan bij den enkeling. Onder een stortvloed van mooie redevoeringen en welsprekende toetredingen tot principes, leeft bij de machtigen, ternauwernood verborgen, het streven om zelf hun scheidsrechter te zijn en te blijven, waar en wanneer zij het willen, d. i. — in diplomatentaal — telkens als de eer en de levensbelangen van eene Natie bij een vraagstuk betrokken zijn.

De kleine Staten treden integendeel op edelmoedige wijze en met vertrouwen tot den Volkenbond en tot de gedachten die hij vertegenwoordigt; het onderhavig Verdrag werd ondertekend, dank zij het initiatief van de Bondsregeering, door Zweden, Denemarken, Hongarije, Brazilië en Oostenrijk; onder de groote mogendheden heeft echter Italië met Zwitserland hetzelfde pact gesloten; dit voorbeeld dat, naar wij hopen, zal gevolgd worden, is aanmoedigend voor de toekomst. Het Italiaansch-Zwitserisch pact is van des te grooter beteekenis daar de afbakening der grenzen tusschen beide landen — vooral langs de meren en in het gebergte — van zeer kieschen aard is en herhaalde oorzaken van geschillen kan verwekken.

Aan de toetreding van België kan niet getwijfeld worden; ons Parlement heeft nooit geaarzeld de verdediging te steunen van al wat tot den vrede bijdragen kan, maar langs den vreedzamen weg van het scheidsgerecht en de internationale Justicie.

Derhalve stelt uwe Commissie voor de Justitie U eenparig voor het ontwerp goed te keuren.

De Verslaggever,

EUG. STANDAERT.

De Voorzitter,

E. BRUNET.