

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 25 JANVIER 1930

Rapport de la Commission des Affaires Étrangères, chargée de l'examen du Projet de Loi approuvant le Traité de conciliation et le Traité d'arbitrage signés à Washington le 20 mars 1929 entre la Belgique et les États-Unis d'Amérique.

(Voir le n° 183 (1928-1929) du Sénat.)

Présents : MM. MAGNETTE, président; BARNICH, CARNOY, DE BROUCKERE, le baron DE DORLODOT, DIGNEFFE, le duc D'URSEL, FRANÇOIS, JOACHIM, LAFONTAINE, LEYNIERS, POLET, VOLCKAERT et le baron DESCAMPS, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Le Pacte de Paris du 27 août 1928 renferme les deux dispositions suivantes :

I. — Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.

II. — Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature qu'ils puissent être, qui pourraient surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques.

Notre rapport au Sénat du 16 avril 1929 sur l'Acte Général concernant le règlement pacifique des différends internationaux, a signalé les prodromes et la portée du grand Pacte où le Gouvernement et le peuple américains apparaissent au premier plan. Ce Pacte consacre, pour la première fois dans le monde, avec une ère juridique sans violence, un régime intégral de pacigérat

positif qui, sans représenter une paix perpétuelle idyllique, sans méconnaître le droit pour chaque Etat de pourvoir à sa sécurité et de repousser, dans les conditions d'une légitime défense, la violence par la force, peut être défini : la reconnaissance, en droit positif universel, de la constitution des nations à l'état de société inviolablement pacifique, appelée à ce titre à pourvoir dans son sein à la solution sans violence de tous les conflits internationaux. Aussi longtemps que la prérogative guerrière a pu être considérée comme un privilège revendiqué par la souveraineté des Etats, le pacigérat international demeurerait, à certains égards, précaire. La condamnation solennelle et universelle de la guerre par les Etats, parlant au nom de leurs peuples respectifs, a instauré un droit international vraiment nouveau, consacrant définitivement un ordre permanent de paix juridiquement imperturbable.

Si le Pacte Kellog présente, à ce point de vue, un caractère nettement juridique, en ce sens qu'il abolit pour tous les Etats, membres ou non de la Société des Nations, l'ancienne distinction entre les guerres licites et les guerres illicites,

et destitue *juridiquement* la belligérance — comme le faisait observer M. Briand au moment du vote — de ce qui constituait son plus grave danger : sa légitimité, il est constant que ce Pacte est organiquement incomplet en tant qu'il réclame une détermination plus précise des moyens appropriés à l'arrangement et au règlement des litiges internationaux. Il ne suffit pas, en effet, de refouler la guerre hors la loi internationale, il faut organiser adéquatement la paix dans ses rapports avec les différends qui peuvent surgir dans la vie des nations.

Les Traités de conciliation et d'arbitrage, soumis par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique au Gouvernement belge et agréés par ce dernier, constituent une étape dans la voie organique des moyens de résoudre les contestations internationales.

L'Exposé des motifs rappelle opportunément que le Traité de conciliation est du type des Traités Bryan conclus, dès 1913, par les États-Unis et divers autres pays. Il constate que les clauses des deux Traités d'arbitrage et de conciliation — assez différents de ceux que la Belgique a conclus récemment avec plusieurs autres États — correspondent aux stipulations que le Gouvernement américain a adoptées dans l'élaboration de ses traités d'arbitrage et qu'il a insérées dans ses Accords conclus notamment avec l'Allemagne, l'Italie et la France (Traité franco-américain du 6 février 1928). Il convient seulement de remarquer que toutes ces conventions sont antérieures en date à l'adoption du Pacte de renonciation solennelle et radicale à la guerre. Et il y a lieu d'observer que depuis cette adoption, sont intervenues des stipulations conventionnelles, où chacune des Puissances actuellement contractantes a été partie dans des conditions qui présentent un intérêt spécial. C'est le cas de l'Acte général du 26 septembre 1928, auquel la Belgique s'est liée de la manière la plus large, et du Traité pan-américain de Washington,

en date du 3 janvier 1929, auquel les États-Unis ont pris part.

Peut-être aussi, au point de vue du progrès, envisagé par tous, des institutions conciliatrices et arbitrales, est-il bon d'avoir égard aux modèles de traités bilatéraux de conciliation et d'arbitrage, élaborés en 1929 avec tant de compétence, à Genève, par le Conseil d'arbitrage et de sécurité : car l'ensemble de ces dispositions est formulé indépendamment de la qualité de membres de la Société des Nations, et paraît bien, à ce titre, mériter la considération de tous ceux qui s'efforcent de coordonner entre eux de la manière la plus adéquate possible les deux articles constitutifs du grand Pacte de Paris.

Une brève comparaison des stipulations des présents traités avec l'Acte Général pour le règlement pacifique des différends internationaux, que notre pays a été le premier à souscrire, est de nature à faire saisir la portée des conventions qui sont soumises à notre approbation et qui tendent à resserrer les traditionnelles relations d'amitié entre la grande république américaine et notre nation.

On a reproché, dans certains pays d'Europe, à l'Acte général, de ne pas viser les attributions de la Société des Nations et de son Conseil. C'était oublier que les promoteurs de cet Acte ont pu avoir légitimement le souci de ne pas rendre un instrument de portée universelle, à leurs yeux, inacceptable jusque dans la forme pour les États qui ne sont pas membres de cette Société. Le large terrain sur lequel ils ont entendu généralement se placer, présente, en tout cas, l'avantage de nous permettre de procéder à quelques rapprochements intéressants.

On sait que l'Acte général distingue une triple procédure, conciliatrice, judiciaire et arbitrale, les organisant en trois chapitres distincts, dans des conditions qui visent adéquatement la solution définitive de tous les litiges inter-

nationaux, laissant d'ailleurs aux Etats la faculté de marquer distinctement leur adhésion, soit aux trois procédures, comme l'a fait la Belgique, soit aux procédures relatives à la conciliation et au règlement judiciaire, soit seulement aux dispositions de portée conciliatrice.

L'Acte général appelle procédure judiciaire celle qui concerne les litiges au sujet desquels les parties se contestent réciproquement un droit, et réserve le nom de règlement arbitral à la procédure qui a trait à tous autres litiges en tant qu'il s'agit de les soumettre à une solution obligatoire de caractère litisdécisive.

Les Traités belgo-américains, comme d'ailleurs les récents Traités de conciliation et d'arbitrage interaméricains, font abstraction de cette dernière procédure, se bornant à prévoir, sous le nom d'arbitrage, ce qui, dans l'Acte général est qualifié règlement judiciaire. Le cercle dans lequel se meuvent ces Traités concerne donc exclusivement les voies de conciliation par tierce consultation, applicables à tous les différends qui ne sont pas considérés comme étant de nature juridique et les voies judiciaires applicables seulement aux contestations portant sur des revendications de droit.

I. — LE TRAITÉ DE CONCILIATION.

Le pivot du Traité de conciliation est l'institution d'une Commission permanente prévue en ces termes par l'article 1^{er} :

ARTICLE PREMIER. — Tous différends s'élevant entre le Gouvernement belge et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, de quelque nature qu'ils soient, lorsque les procédés diplomatiques ordinaires auront échoué et que les Hautes Parties contractantes n'ont pas recours à l'intervention d'un tribunal compétent seront soumis, pour examen et rapport à une Commission internationale permanente constituée de la manière prescrite dans l'article suivant.

Le mode de constitution de la Commission permanente est réglé de la manière suivante :

ART. 2. — La Commission internationale sera composée de cinq membres nommés comme il

suit : chaque Gouvernement désignera un membre parmi ses nationaux, les trois autres membres dont le président, seront désignés de commun accord ; il est entendu qu'ils ne pourront être ressortissants d'aucun des deux pays.

La Commission internationale sera constituée dans les six mois de l'échange des ratifications du présent traité ; et il sera pourvu aux vacances suivant le mode employé pour la nomination primitive.

L'article 3 règle comme suit le mode de fonctionnement de la Commission :

ART. 3. — Dans le cas où les Hautes Parties contractantes n'auraient pas réglé un différend par les méthodes diplomatiques et où elles n'auraient pas recours à l'intervention d'un tribunal compétent, elles le soumettront immédiatement à la Commission internationale pour examen et rapport. Cependant, la Commission internationale peut, à l'unanimité de ses membres, offrir spontanément ses services à cet effet, et dans ce cas notification sera faite aux deux Gouvernements qui seront priés d'accorder leur coopération à l'examen.

Les Hautes Parties contractantes conviennent de fournir à la Commission internationale permanente tous les moyens et toutes les facilités nécessaires à son examen et à son rapport.

L'interdiction de mesures de coercition pendant le travail de la Commission est stipulée en ces termes :

Les parties conviennent de ne recourir l'une vis-à-vis de l'autre à aucune mesure de coercition durant la procédure d'investigation à entreprendre par la Commission et aussi longtemps que le rapport de celle-ci ne leur aura pas été communiqué.

Quant au délai dans lequel devra être terminé le travail de la Commission, voici comment il est déterminé par le même article 3, alinéa 3 :

Le rapport de la Commission sera terminé dans le délai d'un an compté du jour où elle aura déclaré commencer son examen, à moins que les Hautes Parties contractantes ne conviennent, par un accord mutuel, de restreindre ou de prolonger ce délai.

Enfin, en ce qui concerne le résultat du travail accompli, le même article 3, alinéas 3 et 4 s'exprime de la manière suivante :

Le rapport sera dressé en trois exemplaires ; il en sera remis un à chacun des Gouvernements,

et la Commission conservera le troisième pour ses dossiers.

Les Hautes Parties contractantes se réservent le droit d'agir indépendamment concernant la matière faisant l'objet du différend lorsque le rapport de la Commission leur aura été soumis.

...Les frais de la Commission seront supportés par les deux Gouvernements, par parts égales.

La comparaison entre les dispositions que nous venons de relever et les mesures contenues dans l'Acte Général concernant la conciliation, suggère immédiatement les observations suivantes :

Dans le Traité belgo-américain, la durée du mandat des commissaires n'est pas limitée, ce qui paraît peu expédient pour une Commission composée de nationaux et d'étrangers. L'Acte Général, en son article 4, formule une règle qui semble plus sage, en disant : « Les commissaires sont nommés pour le terme de trois ans. Ils sont rééligibles ».

En même temps, il met le fonctionnement de l'organisme conciliateur à l'abri d'éventuelles divergences d'application qui peuvent se produire en toute bonne foi et loyauté (art.4).

La requête introductive d'instance est, d'autre part, précisée comme suit : « La Commission permanente sera saisie par voie de requête adressée au Président par les deux Parties agissant en commun, ou à défaut, par l'une ou l'autre des Parties ». (Art. 6.) L'offre spontanée de services faite par la Commission belgo-américaine, « à l'unanimité », ne paraît point, sauf meilleur avis, de nature à pouvoir fonctionner bien utilement.

Le remplacement éventuel des commissaires par des spécialistes répondant à la nature de certains litiges (art. 8), le mode de représentation des Parties auprès de la Commission (art.11), l'autonomie relative de celle-ci quant à la procédure, avec obligation de lui conserver un caractère contradictoire, avec renvoi éventuel aux dispositions de la Conférence de La Haye de 1907, signée par les deux Parties (art.11), d'autres

mesures encore qui ont leur intérêt, comme le mode de votation au sein de la Commission et la non-publicité, sauf assentiment des Parties (art.10, 11), sont opportunément mises hors de doute par l'Acte Général.

Nous ne pouvons faire ici une comparaison détaillée du Traité belgo-américain avec la Convention interaméricaine de Washington du 5 janvier 1929, qui renvoie elle-même partiellement à la Convention de Santiago du Chili du 3 mai 1923. Bornons-nous à constater que ces deux Conventions combient à leur tour, souvent d'une manière remarquable, les dispositions par trop sommaires du Traité belgo-américain en ce qui concerne notamment la désignation des commissaires à défaut d'entente (art. 3 de la Convention de Santiago), leur entrée en fonction, la procédure et les suites éventuelles du rapport (art. 8, 10 et 11 de la Convention de Washington.)

Quant à l'interdiction de mesures coercitives pendant le travail de la Commission, il semble bien que ce souvenir d'antan doive s'effacer devant la proscription autrement compréhensive et extensive du Pacte Kellogg, et qu'il aurait pu être utilement remplacé par les règles remarquables concernant la listispendance formulées par l'article 33 de l'Acte Général (1).

Au demeurant, il n'est pas toujours sans inconvénient pour les Parties décidées à recourir à la fois à la procédure conciliatrice et à la procédure judiciaire de disjoindre ces deux procédures dans des instruments séparés. Car il peut facilement advenir alors que des questions pouvant intéresser les deux procédures ne soient pas résolues avec une suffisante clarté. C'est le cas, par exemple, du point si important de savoir si la procédure conciliatrice présente ou non, au regard de la procédure judiciaire, le caractère d'un préliminaire indispensable. L'article 1^{er} du

(1) Voir notre Rapport au Sénat p. 22.

Traité de conciliation belgo-américain semble bien résoudre incidemment la question d'une même négative en disant : « Lor que les procédés diplomatiques ordinaires auront échoué et que les Hautes Parties contractantes n'ont pas recours à un tribunal compétent ».

L'article 1^{er} du Traité d'arbitrage, en parlant incidemment aussi des « questions qui n'auraient pas été réglées par la voie diplomatique, *non plus* que par application du recours à une Commission de conciliation », suppose que ce recours a pu précéder la procédure judiciaire.

La combinaison de ces textes conduit à cette conclusion que les Parties peuvent recourir de commun accord à la voie de la conciliation, mais que cette voie ne constitue pas un préliminaire indispensable pour la procédure judiciaire.

II. — LE TRAITÉ D'ARBITRAGE.

Les divergences entre le Traité d'arbitrage belgo-américain et l'Acte Général sont assez considérables.

Elles ne se manifestent pas, il est vrai, en ce qui concerne les litiges qui relèvent de la procédure judiciaire. L'article 1^{er} du Traité belgo-américain s'exprime, à cet égard, comme suit :

ARTICLE PREMIER. — Tous différends concernant des affaires internationales dans lesquelles les Hautes Parties contractantes se trouvent engagées par suite de la prétention d'un droit allégué par l'une à l'encontre de l'autre en vertu d'un traité ou autrement.

L'Acte Général parle, de son côté, des litiges au sujet desquels les Parties se contestent réciproquement un droit.

C'est la terminologie que nous trouvons consignée dans le Traité non ratifié du 3 avril 1911 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne : « A clause of right made by one against the other under treaty or otherwise. » Elle a

été reprise par les Accords de Locarno, se retrouve notamment dans le Traité franco-américain du 6 février 1928 et dans le Traité d'arbitrage interaméricain du 5 janvier 1929.

En termes de précision, l'Acte Général tient à déclarer qu'il est entendu que les différends ci-dessus comprendront notamment ceux que mentionne l'article 36 des statuts de la Cour de Justice internationale. Il est curieux de constater que l'article 1^{er} du Traité général d'arbitrage interaméricain, sans renvoyer à ces statuts, reproduit textuellement la même énumération. Et cela n'est pas sans importance, car la question de savoir ce qui est droit n'est pas toujours aisée à décider, alors surtout que son point de départ est une simple « prétention » alléguée par une des Parties à l'égard de l'autre.

Dans notre rapport au Sénat du 26 février 1926, sur les Accords de Locarno, qui emploient, comme nous l'avons dit, la même terminologie que l'Acte Général, après avoir tâché d'éclaircir la notion exacte du droit dans l'ordre international, nous avons essayé de caractériser l'ensemble des sources d'où peut dériver le droit et l'ensemble des faits où peut s'actualiser la vie juridique. C'est, en effet, manifestement à ce double point de vue qu'il importe de se placer pour résoudre objectivement la question de « juricité », dans un système qui pose comme critère de compétence, la revendication d'un droit. Heureusement, l'Acte Général, dans son article 41, déclare expressément que les différends relatifs à la « qualification des litiges » seront soumis à la Cour permanente de Justice internationale. D'autre part, aux termes des articles 12 et 15 du Pacte Général de la Société des Nations, les Parties elles-mêmes, mises en demeure d'opter entre une procédure arbitrale choisie d'un avis concordant et le recours au Conseil, trouvent dans cette alternative un auxiliaire précieux, qui les met sur la voie de l'arbitrabilité de leurs différends.

Mais ces deux ressources échappent virtuellement à une convention entre partenaires qui ne sont pas tous deux membres de la Société des Nations. Et si un désaccord se produit on semble bien être réduit à confier au juge saisi du litige, en supposant qu'on le constitue, la tâche de tirer les Parties d'affaire ou à laisser les Puissances contendantes en face d'un désaccord irréductible qui peut compromettre toute la procédure arbitrale.

Encore convient-il de tenir compte d'un certain nombre de réserves, stipulées par l'article 2 du Traité d'arbitrage belgo-américain et dont voici la teneur :

ART. 2. — Les dispositions du présent traité ne pourront pas être invoquées en ce qui concerne les différends dont l'objet :

a) relève de la juridiction nationale de l'une ou de l'autre des Hautes Parties contractantes ;

b) touche aux intérêts de tierces puissances ;

c) dépend du maintien ou touche au maintien de l'attitude traditionnelle des Etats-Unis dans les affaires américaines, communément connue sous le nom de doctrine de Monroe ;

d) dépend de l'observation ou touche à l'observation des engagements de la Belgique en conformité du Pacte de la Société des Nations.

Nous n'avons pas d'observation spéciale à faire concernant les deux dernières réserves dont l'une concerne une doctrine à laquelle les Etats-Unis demeurent traditionnellement attachés, et dont l'autre maintient les engagements de la Belgique en conformité du Pacte de la Société des Nations.

En ce qui regarde l'interdiction de connaître de tout différend dont l'objet touche aux intérêts de tierces Puissances, elle semble plutôt excessive, du moins avec son caractère absolu.

Rappelons que l'Acte Général formule au contraire la règle suivante :

« ART. 35. — 1. Le présent Acte général sera applicable entre parties y ayant adhéré, encore qu'une tierce Puissance, partie ou non à l'Acte, ait un intérêt dans le différend.

2. Dans la procédure de conciliation, les parties pourront, d'un commun accord, inviter une tierce Puissance. »

L'Acte Général prévoit en outre opportunément le cas suivant :

« ART. 36. — 1. Dans la procédure judiciaire ou arbitrale, si une tierce Puissance estime que, dans un différend, un intérêt d'ordre juridique est pour elle en cause, elle peut adresser à la Cour permanente de Justice internationale ou au tribunal arbitral une requête à fin d'intervention.

» 2. La Cour ou le tribunal décide.

» ART. 37. — 1. Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle auront participé d'autres Etats que les parties en cause, le Greffe de la Cour permanente de Justice internationale ou le tribunal arbitral les avertit sans délai.

» 2. Chacun d'eux aura le droit d'intervenir et, s'il exerce cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est obligatoire à son égard. »

Reste à considérer la première réserve qui est par son caractère la plus importante et à l'égard de laquelle il y a lieu de dissiper toute équivoque.

S'il ne s'agissait que de différends dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des parties relève de la compétence de ses autorités judiciaires, il suffirait sans doute, pour donner satisfaction à de justes exigences, d'admettre un ordre naturel de succession des recours nationaux et internationaux. Mais il est question ici de tout autre chose et le texte anglais, en parlant de « domestic jurisdiction », emploie précisément le terme anglo-saxon significatif de ce qu'on appelle le « domaine réservé » à la compétence exclusive de chaque Etat, que vise également l'article 15, § 8 du Pacte de la Société des Nations. Il s'agit seulement de se rendre compte de la portée exacte de cette stipulation encore assez mal fixée et où souvent la controverse bat son

plein. Sans prétendre tout élucider sur un point où s'affrontent les notions de souveraineté étatique et de fonction du droit international, quelques observations topiques paraissent de nature à faciliter une définition nécessaire, dans la mesure où elle peut être donnée.

I. Constatons d'abord, comme nous l'avons fait récemment observer dans *Une Cause célèbre internationale*, que « le droit international n'a pas et ne peut avoir pour mission de faire litière du droit public interne des Etats et des attributs essentiels de la puissance souveraine. Il a pour tâche propre — elle est déjà assez ardue — d'harmoniser les prérogatives des souverainetés en présence avec les conditions consenties par elles de la vie des nations en société. Dans cette œuvre d'harmonie, chaque Etat garde son autonomie conforme à sa première et irréductible tendance à vivre de sa vie propre, selon son génie, sur son territoire, en vue de sa conservation et de son progrès. Il se reconnaît en même temps comme coordonné aux autres Etats dans le cycle d'une vie commune, et comme tenu, à ce titre, de concilier sa puissance d'expansion avec le droit égal des autres Etats à leur sauvegarde et à leur perfectionnement, et avec les exigences reconnues de la vie internationale.

» C'est ainsi que le droit pour un Etat de procéder chez lui à une réforme agraire tendant à ménager à la masse des travailleurs agricoles l'accès à la propriété foncière détenue en *latifundia* par quelques propriétaires terriens, peut présenter le caractère d'une mesure urgente de justice sociale, rentrant dans les normales attributions du pouvoir souverain, commandée par un intérêt national de premier ordre et s'imposant souvent d'ailleurs avec une puissance irrésistible.

L'instrument gouvernemental approprié à la réalisation d'une telle réforme est l'expropriation pour cause d'utilité

publique, tempérée par un principe de dédommagement et appliquée d'une manière générale aux immeubles, sans distinction de la qualité de nationaux ou d'étrangers qui peut appartenir à leurs propriétaires. »

II. Et remarquons bien que dans l'état actuel du problème de conciliation du principe de souveraineté nationale et de vie sociale internationale, chaque Etat garde complètement sa souveraineté dans les domaines où le droit international n'a pas encore pénétré ou sur lesquels il n'a pas formulé de règle obligatoire reconnue.

III. Ce qui est avéré, c'est que les exigences toujours progressives de la vie sociale internationale tendent à établir incessamment des règles limitatives des souverainetés en présence, soit à titre de droit commun pour toutes les nations, soit à titre de droit spécial entre Etats déterminés, pouvant de ce chef modifier, entre parties, le droit commun.

IV. En même temps les réserves et les limitations revêtent un caractère nettement objectif fort distinct des anciennes vues subjectives où se donnaient carrière les conceptions potestatives d'intérêts vitaux et autres appréciations analogues.

« Tandis que ces dernières n'évoquent que des idées d'omnipotence et d'absolutisme étatique, destructives de l'organisation internationale, la réserve des affaires domestiques est directement et expressément placée sous le signe et sous la dépendance du droit international. Du même coup l'appréciation du bien fondé de la réserve relève, par sa nature même, d'une juridiction impartiale appliquant le droit international » (1).

Dans son avis consultatif n° 4, concernant les décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc, la Cour permanente de Justice internationale, visant la ligne

(1) Baron DESCAMPS, *Une Cause célèbre internationale devant le Conseil de la Société des Nations* : Le différend roumano-hongrois 1928.

(1) Ch. DE VISSCHER, *Justice et médiation internationale*, p. 16.

démarcative entre les matières réservées et non réservées, a formulé le critère suivant : « La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat, est une question essentiellement relative: elle dépend des développements des rapports internationaux. » Et ajoutons, si l'on veut : d'une sage et progressive codification du droit international.

Touchant la compétence spéciale du Conseil de la Société des Nations entre membres de cette Société, l'article 15, § 8, du Pacte s'exprime comme suit : « Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport mais sans recommander aucune solution. »

Rappelons d'autre part que l'article 41 de l'Acte Général concernant le règlement pacifique des différends internationaux, s'exprime à son tour comme suit :

« ART. 41. — Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du présent Acte Général, y compris ceux relatifs à la qualification des litiges et à la portée des réserves éventuelles, seront soumis à la Cour permanente de Justice internationale. »

On le voit : les ressources mises à la disposition soit des membres de la Société des Nations, soit des signataires de l'Acte Général, sont multiples et précieuses. La situation n'est pas précisément la même dans les rapports avec les Etats non membres de cette Société. Ici, à moins de laisser l'affaire à l'appréciation, qui peut être divergente, de chacune des parties, il semble expédient en tout cas de se rallier à la décision du juge admis comme compétent pour chaque litige, sous les conditions que nous allons maintenant examiner.

Constatons cependant, au point de vue comparatif, que les réserves consignées dans le Traité belgo-américain, textuellement empruntées au Traité

d'arbitrage franco-américain du 6 février 1928, sont plus précises que celles que l'Acte Général, en son article 39, a cru devoir laisser ouvertes au choix des Parties (littera c). C'est une supériorité qu'il est sans doute opportun de relever.

* * *

La comparaison ne continue malheureusement pas dans des conditions aussi favorables en ce qui concerne l'organisation de la juridiction arbitrale. A ce point de vue, les pionniers de l'arbitrage international peuvent regretter, non seulement que le Traité belgo-américain se confine dans l'ancienne conception classique de l'institution arbitrale, exclusivement liée à des questions de nature juridique, mais nous mette en présence d'une clause compromissaire dépouillée en quelque sorte de contenu organique actuel pour ne laisser subsister, sans tempérament, que l'engagement général de pourvoir, par engagement spécial, à la fonction arbitrale.

Voici le texte de l'article 1^{er} :

Les différends de nature juridique... « seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage établie à La Haye par la Convention du 18 octobre 1907 ou à un autre tribunal compétent, selon ce qui sera décidé dans chaque cas par accord spécial; cet accord spécial pourvoira à l'organisation dudit tribunal, s'il est nécessaire, définira ses pouvoirs, exposera la ou les questions en litige et déterminera la question à résoudre.

» L'accord spécial sera conclu, dans chaque cas, en ce qui concerne la Belgique, en conformité des lois constitutionnelles de la Belgique, et en ce qui concerne les Etats-Unis d'Amérique, par le Président des Etats-Unis d'Amérique, sur et avec l'avis et le consentement du Sénat des Etats-Unis. »

Cet article est la reproduction textuelle de l'article 2 du Traité franco-américain du 6 février 1928, antérieur à la conclusion du Pacte Kellogg de renonciation intégrale à la guerre. Rappelons, à ce propos, avec Charles de Visscher, que « le droit international contemporain a multiplié les tentatives pour substituer au régime précaire des

accords occasionnels celui de l'obligation préalablement organisée. » L'auteur ajoute que « l'exigence de l'assentiment du Sénat des Etats-Unis à la conclusion du compromis aggrave singulièrement la faiblesse du système (1) ».

La tendance potestative à certains égards de ce système, comparé aux dispositions remarquablement organiques de l'Acte Général, telles que nous les avons analysées dans notre rapport au Sénat, paraît difficilement contestable. Dans l'Acte Général, il y a un juge dès maintenant nommé, à moins de libre convenance ultérieure des Parties. Les difficultés possibles quant au choix du juge et au compromis sont prévues et aplanies. Les règles de forme et de fond à appliquer sont spécifiées. Relevons pourtant que le Traité belgo-américain, en signalant incidemment, dans son article 1^{er}, l'application éventuelle par le juge des « principes du droit et de l'équité », semble se montrer quant à la preuve, plus large à certains égards que l'Acte Général, lequel, en termes de procédure judiciaire, subordonne à l'assentiment des Parties, le pouvoir de statuer en équité.

En ce qui concerne la durée du Traité d'arbitrage, comme d'ailleurs celle du Traité de conciliation, il est stipulé que ces Traités resteront en vigueur sans limite de durée. Toutefois, ils pourront être dénoncés par l'une ou l'autre des Hautes Parties contractantes, et, dans ce cas, ils cesseront leurs effets, à l'expiration du délai d'un an à dater de la dénonciation.

(1) Ch. DE VISSCHER, *Justice et médiation internationale*, pp. 4 et 10.

III. — CONCLUSION.

En résumé, au point de vue de la technique du règlement des différends internationaux, les Traités de conciliation et d'arbitrage soumis à notre approbation, ne sont pas sans doute à bien des égards irréprochables. Mais si l'on observe qu'ils constituent une étape dans la voie de l'exécution de l'article 2 du grand Pacte du 27 août 1928, si l'on considère qu'ils vont unir les deux pays dans la poursuite en commun d'une œuvre de justice et de paix, si l'on tient compte de l'attachement traditionnel des deux nations à la grande cause de l'arbitrage international, on ne peut douter que ces Traités ne soient en mesure de porter d'heureux fruits dans l'intérêt de la concorde et pour le bien des deux Etats. L'institution d'une Commission permanente de conciliation présente, à ce point de vue, une haute importance de premier plan.

Dans l'ordre international les Traités opportuns ne sont pas toujours les plus parfaits, mais ceux que notre humanité, à un moment donné de son évolution, comporte, de concert entre peuples, dans l'état toujours progressif des relations internationales.

La Commission des Affaires étrangères, à l'unanimité de ses membres, a l'honneur de proposer à la Haute Assemblée l'approbation des Traités de conciliation et d'arbitrage du 20 mars 1929, entre les Etats-Unis d'Amérique et la Belgique.

Le Rapporteur, *Le Président,*
B^{on} DESCAMPS. CH. MAGNETTE.