

HOMMAGE
D'UNE
GÉNÉRATION DE JURISTES
AU
PRÉSIDENT BASDEVANT

me ; avant que la colonie elle-même ou l'Etat internationalement responsable n'ait donné satisfaction à l'Etat lésé, la colonie devient indépendante. — Un Etat souverain a le contrôle d'un autre, mi-souverain ; celui-ci perpète, dans un domaine qui rentre dans la compétence autonome, des actes contraires au droit international, que l'autre Etat n'est pas juridiquement en mesure de prévenir, mais qu'il fait preuve, par ses manifestations officielles, d'approuver actuellement ; après quelque temps l'Etat mi-souverain s'incorpore dans l'autre Etat.

Dans des hypothèses de ce genre, il serait vraiment absurde d'estimer que l'Etat successeur peut néanmoins se retrancher derrière l'argument de la doctrine dominante selon laquelle les malfaits de son prédécesseur ne le regardent point.

Même sous sa forme atténuée, dans laquelle exception est faite pour les cas où les conséquences du délit ont déjà été « liquidées » par l'aveu ou la constatation judiciaire de l'acte illégitime et la fixation du montant de la réparation due, la théorie est trop rigide et trop influencée par la doctrine anglosaxonne sur le transfert de responsabilité en droit civil. Cette distinction entre dettes liquidées et dettes non liquidées paraît manquer en droit international d'une justification suffisante, pour le droit de la mer tout comme dans d'autres domaines.

Envisagé de cette manière, le problème doit se résoudre dans le sens d'un transfert de responsabilité dans bien des cas de succession territoriale, notamment dans des cas tels que ceux visés ci-dessus, et peu importe que les dettes soient liquidées ou non.

Mais encore une fois, une analyse plus serrée des multiples problèmes qui se posent dans ce domaine particulier remplirait beaucoup de pages. Qu'il suffise, par conséquent, de les avoir effleurés dans ces pages, qui n'avaient d'autre but que de témoigner, par un effort d'analyse personnelle, de l'admiration que nous éprouvons tous pour le caractère pénétrant des analyses d'un maître de la science du droit international public, dont nous avons tant de fois profité.

J.H.W. VERZIJL.

LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE
DES RÉCLAMATIONS INTERNATIONALES D'ORIGINE PRIVÉE
(CLAIMS)

par

Charles de VISSCHER

Professeur à l'Université de Louvain
Ancien Juge à la Cour internationale de Justice
Président d'honneur de l'Institut de Droit international

Le problème qui est abordé ici est de ceux qui ne peuvent recevoir de solution satisfaisante que par le développement progressif de la jurisprudence internationale. A ce titre, les pages qui suivent trouvent leur place dans ce Recueil destiné à rendre un juste hommage à celui dont la brillante carrière, entièrement vouée à l'étude du droit international, a trouvé son couronnement dans les hautes fonctions de Juge et de Président de la Cour internationale de Justice.

L'observation démontre que tout droit longtemps négligé s'affaiblit par le non-usage ; le temps écoulé jette un doute sur son existence ; il entame la croyance en son fondement. D'autre part, une bonne administration de la justice veut que toute contestation ait un terme (*ut sit finis litium*), car des poursuites tardives sont un ferment d'insécurité ; elles placent le débiteur recherché dans un état d'infériorité inéquitable.

Que l'on se place à l'un ou à l'autre point de vue, il apparaît que le défaut d'effectivité est à la longue fatal à la survivance des droits. Cette idée maîtresse, valable dans tout système de droit, s'applique aux réclamations par lesquelles un Etat, usant de son droit de protection envers ses ressortissants, donne son appui aux réclamations produites par l'un

d'eux. Elle a reçu la sanction de nombreuses décisions arbitrales qui y ont vu « un grand principe de paix », un « principe universellement reconnu » (1).

Le juge incline à ne pas sacrifier des intérêts que le temps a consolidés en faveur de prétentions qui ont perdu « cette force qu'exige leur réalisation forcée » (2).

On est en présence d'un « principe général de droit » qui en est encore à chercher une organisation technique adéquate. Le grand intérêt de la jurisprudence arbitrale en la matière réside dans l'exemple très suggestif qu'elle présente d'une élaboration graduelle des règles de droit international positif à partir d'un principe général de droit. Elle met également en évidence le rôle que tiennent dans ce processus diverses catégories de présomptions. A ce double titre, nos sentences sont hautement caractéristiques des procédés de la construction juridique.

1. — Tandis que la prescription extinctive du droit privé est le plus souvent justifiée par une présomption d'extinction régulière de la dette, la prescription du chef de longs retards apportés à la production des réclamations diplomatiques repose directement sur la présomption de leur mal-fondé (3). Ainsi le veulent des considérations sociales d'ordre, de stabilité et de paix, plus impérieuses encore dans les rapports internationaux que dans l'ordre interne.

Il faut bien s'entendre sur le caractère de cette présomption. Elle concerne le principe de la prescription extinctive, non son application. A ce niveau, on est en présence d'une présomption explicative ou justificative de l'institution, d'une

(1) Sentence arbitrale dans le *William's Case* et dans le *Cadiz Case*; Ralston, *Law and Procedure*, 1926, n° 685. — La décision de la Cour permanente d'arbitrage dans l'affaire des *Fonds Pieux de Californie* n'est pas un précédent contraire au principe de la prescription. Une rédaction imprécise a suscité des malentendus. Le Gouvernement des Etats-Unis avait donné son appui à une créance d'origine privée qui était frappée de prescription aux termes de la loi interne mexicaine compétente; comme telle, elle ne pouvait recevoir un appui officiel.

(2) L. Strisower, dans *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1925, p. 31.

(3) Affaire *Gentini*, Ven. Arb. (1903), p. 720; affaire *Stevenson*, Ven. Arb. (1903), p. 328; affaire *Spader*, Ven. Arb. (1903), p. 162.

« présomption-concept » (4), tout à fait distincte des présomptions probatoires dont la mise en œuvre dans chaque cas d'espèce détermine le juge international à admettre ou à écarter la prescription (v. *infra*).

Ainsi fondée, l'extinction par l'effet du temps revêt ce caractère de généralité par lequel un principe de droit se distingue de la règle de droit international positif. Un principe, a-t-on justement observé, est général en ce qu'il comporte une série indéfinie d'applications, tandis que la règle n'est générale qu'en ce qu'elle est établie pour un nombre indéterminé d'actes ou de faits, édictée par conséquent en vue d'une situation juridique déterminée (5).

Cette généralité dans l'application du principe se vérifie ici. La consolidation des situations par le temps écoulé est à la base de la prescription acquisitive tout comme de la prescription extinctive. Les mêmes considérations sociales d'ordre et de stabilité les justifient l'une et l'autre (6). Si une possession territoriale ancienne, affermie par l'exercice des prérogatives étatiques, est unanimement reconnue comme titre de souveraineté, tandis qu'une partie de la doctrine conteste encore l'institution de la prescription extinctive, ceci tient simplement à la différence des intérêts directement engagés : la prescription acquisitive intéresse tous les Etats en raison du caractère réel du statut territorial, alors que les rapports obligatoires qu'affecte la prescription extinctive ne mettent directement en jeu que les intérêts des deux Etats. Fondamentalement, la *ratio legis* est la même : « Time itself is an unwritten statute of repose », lit-on dans une sentence de la Commission des Déclarations Etats-Unis-Vénézuéla (7).

Les décisions arbitrales soulignent la distinction entre le principe qu'elles tiennent pour incontestable et sa mise en

(4) J. Dabin, *La technique de l'élaboration du Droit positif*, p. 240. Certains auteurs parlent à ce propos de « présomptions matérielles » par opposition aux présomptions de procédure.

(5) J. Boulanger, « Principes généraux de droit et droit positif », dans le *Droit privé français au milieu du XX^e siècle, Etudes offertes à G. Ripert*, tome I, p. 55 et s.

(6) Cf. Sir Gerald Fitzmaurice, dans *British Year Book*, 1955-1956, p. 31, note 3, qui assigne comme fondement à la prescription acquisitive le changement graduel produit par l'effet combiné du laps de temps et de l'inaction ou du silence du souverain originaire.

(7) *Cadiz Case*, J.B. Moore, *International Arbitration*, 4199, 4203.

œuvre qui, en l'absence de règle dotée d'une organisation technique adéquate, est laissée à la détermination du juge. Elle a été nettement dégagée à l'appui de la prescription extinctive par le surarbitre Ralston dans l'affaire *Gentini* : « Une règle a un caractère essentiellement pratique et contraignant... tandis qu'un principe est l'expression d'une vérité générale qui guide nos actions, fournit la justification théorique des actes de notre vie et dans son application à la réalité détermine une conséquence donnée » (8). Dans l'affaire *Sarropoulos c. Etat bulgare* (1929), le Tribunal arbitral mixte gréco-bulgare, tout en concédant que le droit international positif n'a pas encore établi de règle précise et généralement acceptée touchant le principe et les délais de la prescription, voit néanmoins dans celle-ci « une institution qui fait partie intégrante et nécessaire de tout système de droit et qui mérite d'être reconnue en droit international » (9).

Plus récemment enfin, la sentence arbitrale rendue à Londres, le 6 mars 1956, dans l'affaire *Ambatielos* (Grèce-Royaume-Uni) a statué dans les mêmes termes (10).

2. — Tandis que le principe de la prescription se réclame de considérations de portée très générale, sa mise en œuvre par le juge est étroitement liée aux circonstances d'espèce et aux présomptions probatoires que celles-ci autorisent. Ainsi en a jugé l'Institut de droit international, en déclarant que « pour admettre le moyen tiré du laps de temps, le juge doit discerner dans les circonstances de la cause l'existence de l'une des raisons par lesquelles la prescription s'impose » (11). C'est à ce niveau que s'accuse la différence fondamentale entre le mécanisme des présomptions qui sont à la base des prescriptions extinctives du droit privé et celui qui

(8) Venezuelan Arbitration (1903, p. 725. Dans le même sens, la décision de la Commission générale des Réclamations dans l'affaire *George W. Cook, U.S.A. v. Mexican States*, qui distingue le principe de la prescription extinctive « as a well recognised principle of international practice » de l'absence de règle fixant ses délais. *Recueil des sentences arbitrales publié par les Nations Unies*, vol. IV, p. 214.

(9) *Recueil T.A.M.*, vol. VII, pp. 47-51.

(10) *Award of the Commission of Arbitration*, p. 12.

(11) Résolution de l'Institut (1925), sur le Rapport de Politis et Charles de Visscher, *Annuaire*, 1925, p. 559.

entre en jeu dans les réclamations internationales. Pourvue d'une organisation technique très poussée, la prescription extinctive du droit privé joue automatiquement, parce que la disposition légale qui l'édicte absorbe les présomptions qui la justifient. « Soudées à la règle elle-même » (12), définitivement intégrées en elle, les présomptions n'y tiennent plus que le rôle de présomptions-concepts. Il en va autrement en droit international : les présomptions émergent ici à la surface des faits ; elles s'offrent dans leur individualité réelle au choix du juge.

Cette étroite particularisation explique la prudence avec laquelle s'expriment les arbitres. L'une des décisions les plus soigneusement motivées, celle du *William's Case*, est significative à cet égard : « Prescription is a rule of inference ; not necessarily perhaps that debts have been paid or titles granted, or other particular thing done, but that something has transpired which in the natural order as the civilians say, forms a basis and demand for its operation. It is no more the creature of legislative will than is any other induction » (13). La Commission, on le voit, rattache expressément le principe de la prescription au mécanisme des présomptions. Mais, s'exprimant ici en termes tout à fait généraux, elle se borne à caractériser le procédé logique d'induction qu'autorisent, eu égard au cours normal ou habituel des choses, des circonstances qui peuvent varier beaucoup d'une espèce à une autre. On saisit ici le procédé par lequel les présomptions de l'homme assurent la réalisation pratique du principe de la prescription (14).

3. — L'examen des sentences arbitrales démontre que, contrairement à la prescription du droit privé, l'extinction de la réclamation internationale par l'effet du temps n'est pas admise par le juge en raison du seul retard à la produire. Le délai, le retard n'a d'effet juridique que lorsque, compte

(12) J. Dabin, *loc. cit.*, p. 241.

(13) Commission des Réclamations Etats-Unis - Vénézuéla (1885), J.B. Moore, p. 4192.

(14) Voir sur ce point et sur d'autres l'excellente étude de J.M. Grosven, *Les présomptions en droit international public* (1954). Cf. avec des idées différentes G. Cansacchi, *Le presunzioni nel diritto internazionale*, 1939.

tenu des circonstances, il apparaît non seulement comme anormal, mais comme injustifié (15). Comme le relève la sentence *Williams*, « seuls sont prescriptibles les droits abandonnés ou négligés par leur titulaire ». La considération du temps écoulé n'a donc ici qu'une valeur relative, ce qui explique la diversité des sentences quant aux délais de la prescription.

Il reste néanmoins que la nécessité d'assurer la stabilité des situations acquises croît avec le temps. Il en résulte que plus le retard est grand, compte tenu des circonstances particulières à chaque espèce, plus les présomptions qu'il autorise (négligence imputable à l'Etat réclamant, disparition des moyens de preuve, etc...) seront facilement accueillies. A la limite, les probabilités qui s'accumulent contre une réclamation tardive sont telles qu'elles ne laissent d'autre alternative que de la considérer comme sans fondement, soit parce qu'il est équitable de laisser retomber sur l'Etat réclamant les conséquences d'un état de choses créé par sa négligence, soit parce que les incertitudes qui en résultent font obstacle à une bonne administration de la justice : « l'obtention forcée de ce qui est dû, mais a été négligé pendant longtemps, n'apparaît plus comme cette réalisation régulière de l'ordre juridique qui en forme même en général la condition, mais plutôt comme un hasard » (16).

Les présomptions retenues par nos sentences sont toutes des présomptions simples ou de l'homme. Laissées à l'appréciation discrétionnaire du juge, elles suppléent « à l'impossibilité de saisir les faits dans leur matérialité précise » (17) ; toutes admettent la preuve contraire. Les sentences qui ont accepté la prescription combinent assez souvent entre elles

(15) Cf. R. Pinto, « La sentence *Ambatielos* », dans *Journal du Droit international*, 1957, p. 562.

(16) L. Strisower, dans *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1925, p. 31. — On lit dans la sentence *Gentini* : « Le réclamant a si longtemps négligé ses droits supposés qu'on est autorisé à les tenir pour non existants ». — Affaire *Spader* : « A right unasserted for over forty-three years can hardly in justice be called a claim ». — Dans l'affaire *Loretta G. Barberie*, J.B. Moore, p. 4203, on relève que de longs retards détruisent l'égalité entre les parties et rendent impossible une bonne administration de la justice.

(17) Geny, *Science et Technique*, t. III, p. 288.

les présomptions qui l'autorisent : l'anomalie que constitue en soi la négligence de l'Etat réclamant, la présomption de renonciation, le soupçon de fraude, la situation d'infériorité dans laquelle de longs retards risquent de placer l'Etat recherché du fait de la disparition des moyens de preuve.

Celles qui, au contraire, ont écarté la prescription se fondent sur la circonstance que le temps écoulé ne justifie pas semblables présomptions (18). Elles font état parfois du fait de la survenance chez l'Etat recherché d'une période de désordre ou d'anarchie gouvernementale qui a enlevé à la réclamation toute chance d'aboutir (19), ou encore de la circonstance que le retard invoqué concerne un point de fait qui, par sa nature, ne peut avoir d'effet sur la prescription. A ce dernier point de vue, la sentence arbitrale rendue à Londres, le 6 mars 1956, dans l'affaire *Ambatielos* est intéressante. Le tribunal, tout en reconnaissant expressément l'existence dans les rapports entre Etats de l'institution de la prescription, a refusé de l'appliquer dans l'espèce, parce que le grief de retard induit (*undue delay*) soulevé par le Gouvernement britannique concernait non la production de la réclamation initiale du Gouvernement hellénique, mais le changement que, par la suite, ce Gouvernement avait apporté à son fondement juridique (*legal basis*) : un tel changement, a dit le tribunal, n'entrerait en ligne de compte au point de vue de la prescription que s'il entraînait des conséquences qui, par elles-mêmes, en justifieraient l'application, par exemple en aggravant les difficultés pour l'Etat recherché de réunir les preuves nécessaires à sa défense. Dans l'espèce, les faits étant restés substantiellement les mêmes, ce changement n'avait pu augmenter ces difficultés.

(18) Affaires *King and Gracie*, *Tagliaferro*, *Giacopini* ; Ralston, *Law and Procedure*, nos 688, 689, 691. — Il en est surtout ainsi quand il est démontré que le gouvernement recherché ayant été informé en temps voulu de l'existence d'une réclamation, s'est trouvé en mesure de préparer sa défense. Cf. B.E. King, dans *British Year Book*, 1934, pp. 82, 90.

(19) *Contra non valentem agere non currit praescriptio*. Opinion de Nielson, Commissaire des Etats-Unis, dans *The United States of America on behalf of Pomeroy's El Paso*, Claims Commission U.S. and Mexico, III, pp. 7-13. Cf. J.E. de Beus, *The Jurisprudence of the General Claims Commission U.S. and Mexico*, p. 304.

4. — On a vu que, par bien des traits, la prescription extinctive du droit international porte l'empreinte des conditions propres aux rapports internationaux et combien elle se distingue par là du jeu de la prescription en droit privé. Cette différenciation s'affirme particulièrement au point de vue suivant. Les sentences arbitrales écartent très généralement la prescription dans les cas où le retard concerne non la production de la réclamation, mais son renouvellement. On relève en ce sens la sentence déjà ancienne de Sir Edward Monson dans l'affaire *Butterfield* (20), celle du surarbitre Thornton dans l'affaire du *Canada* (21) et du surarbitre Plumley dans l'affaire *Stevenson* (22). C'est que, comme le relève très bien la sentence *John H. Williams* précitée, d'excellentes raisons peuvent décider un gouvernement à ne pas renouveler une réclamation dont il a déjà saisi un autre gouvernement. Une telle insistance peut n'avoir aucune utilité si, en raison de troubles intérieurs, le gouvernement recherché s'est trouvé démuné de l'autorité nécessaire pour redresser le dommage. Elle peut être inopportune s'il apparaît que des démarches répétées sont de nature à compromettre les bonnes relations internationales. La prescription extinctive est un principe d'ordre et de paix ; son application doit rester assez souple et flexible pour ne jamais compromettre l'intérêt social qui en est le fondement.

5. — Les obstacles que rencontre une reconnaissance plus générale de la prescription extinctive en droit international et qui s'opposent à une certaine systématisation de la matière tiennent essentiellement aux conditions dans lesquelles les arbitres ont été amenés à faire usage des présomptions qui peuvent la justifier. Ces présomptions, on l'a vu, sont multiples et fort diverses ; souvent elles se recourent ou se combinent entre elles. Il arrive que les arbitres les évoquent simultanément sans faire choix de l'une d'elles pour l'appliquer de façon précise à un cas d'espèce. Elles apparaissent alors comme destinées avant tout à justifier le rejet d'une

(20) Ralston, *op. cit.*, n° 692.

(21) La Pradelle - Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, p. 622.

(22) Ralston, *op. cit.*, n° 693.

réclamation par les incertitudes que suscitent dans l'esprit du juge l'obscurité des faits et la difficulté d'atteindre à la vérité.

Ainsi motivées, les sentences ne fournissent que des éléments insuffisants à cette généralisation des probabilités, fondée sur le cours normal des choses, qui est à la base des présomptions du droit privé (23). Le fait s'explique par la profonde individualisation qui caractérise la plupart des situations internationales.

Il n'en est pas moins vrai que la comparaison entre les cas où les présomptions ont été accueillies et ceux où elles ont été écartées est hautement suggestive. A cet égard « toute reconnaissance du principe de la prescription est une décision internationale de la plus grande importance pour le progrès du droit des gens » (24). Sur la base de cas d'espèce, par le chenal progressivement élargi des indices ou preuves indirectes, la jurisprudence internationale, ici comme ailleurs, poursuit son effet créateur.

Ch. DE VISSCHER.

(23) Cf. Decottignies, *Les présomptions en droit privé* (1950), pp. 17-26.

(24) W.E. Beckett, *Recueil des Cours de P.A.D.I.*, 1934, vol. 50, p. 250.