

AFFAIRE RELATIVE À LA SOUVERAINETÉ SUR CERTAINES PARCELLES FRONTALIÈRES

Arrêt du 20 juin 1959

L'affaire relative à la souveraineté sur certaines parcelles frontalières avait été soumise à la Cour par la Belgique et par les Pays-Bas en vertu d'un compromis intervenu entre ces deux gouvernements le 7 mars 1957.

Par ce compromis, la Cour était invitée à déterminer si la souveraineté sur les parcelles cadastrales connues de 1836 à 1843 sous les numéros 91 et 92, section A, Zondereygen, appartenait au Royaume de Belgique ou au Royaume des Pays-Bas. Par 10 voix contre 4, elle a dit que la souveraineté sur ces parcelles appartenait à la Belgique.

Sir Hersch Lauterpacht a joint à l'arrêt une déclaration expliquant les raisons pour lesquelles il avait voté en faveur d'un arrêt déterminant que la souveraineté sur les parcelles litigieuses appartenait aux Pays-Bas. M. Spiropoulos a également joint à l'arrêt une déclaration expliquant que, ayant à choisir entre deux hypothèses conduisant à des résultats opposés, il croyait devoir donner la préférence à l'hypothèse qui lui paraissait la moins spéculative, c'est-à-dire, à son avis, celle des Pays-Bas. MM. Armand-Ugon et Moreno-Quintana, se prévalant des dispositions de l'article 57 du Statut, ont joint à l'arrêt l'exposé de leur opinion dissidente.

*
* *
*

Dans son arrêt, la Cour constate qu'il existe dans la région nord de la ville belge de Turnhout un certain nombre d'enclaves formées par la commune belge de Baerle-Duc et par la commune néerlandaise de Baarle-Nassau. Le territoire de la première est fait d'une série de parcelles dont un grand nombre sont enclavées dans la commune de Baarle-Nassau. Plusieurs portions de la commune de Baerle-Duc sont isolées, non seulement du territoire principal de la Belgique mais encore l'une de l'autre.

A la suite de tentatives pour déterminer les limites entre les deux communes et les frontières entre les deux pays, un procès-verbal dit "procès-verbal communal" a été établi par les autorités des deux communes entre 1836 et 1841. Un exemplaire de ce procès-verbal a été produit par les Pays-Bas. Sous la rubrique "Section A, dite Zondereygen", il énonce :

"Les parcelles 78 à 111 inclus appartiennent à la commune de Baarle-Nassau."

D'autre part, à la suite de la séparation entre les Pays-Bas et la Belgique en 1839, une Commission mixte de délimitation avait été chargée de déterminer les limites des possessions des deux Etats. Un Traité de limites, intervenu entre eux en 1842 et entré en vigueur en 1843, proclamait dans son article 14 que

"le *statu quo* sera maintenu, tant à l'égard des villages de Baarle-Nassau (Pays-Bas) et Baerle-Duc (Belgique) que par rapport aux chemins qui les traversent".

Le travail de la Commission mixte de délimitation aboutit au texte de la Convention de délimitation du 8 août 1843, ratifiée le 3 octobre 1843. Le Procès-verbal descriptif de la frontière annexé à cette convention indique en son article 90 comment il est procédé lorsque la détermination de la frontière arrive au territoire des communes de Baarle-Nassau et de Baerle-Duc et expose que les commissaires démarcateurs ont décidé que le Procès-verbal communal de 1841, "constatant les parcelles dont se composent les communes de Baerle-Duc et de Baarle-Nassau, est transcrit mot à mot dans le présent article".

Or, dans la partie du Procès-verbal descriptif de 1843 qui reprend le Procès-verbal communal de 1841, on lit :

"Les parcelles n° 78 à 90 inclus appartiennent à la commune de Baarle-Nassau.

"Les parcelles n° 91 et 92 appartiennent à Baerle-Duc.

"Les parcelles n° 93 à 111 inclus appartiennent à Baarle-Nassau."

En outre, le plan spécial annexé à la Convention de délimitation indique les parcelles litigieuses comme appartenant à la Belgique.

Le Gouvernement belge invoque les termes du Procès-verbal communal, tels qu'ils figurent au Procès-verbal descriptif, pour soutenir que les parcelles 91 et 92 ont été reconnues comme appartenant à la commune de Baerle-Duc et que la souveraineté sur ces parcelles appartient à la Belgique.

Le Gouvernement néerlandais, de son côté, soutient que la Convention de 1843 n'a rien fait de plus que de reconnaître l'existence du *statu quo*, sans le définir. Ce *statu quo* doit être déterminé conformément au Procès-verbal communal, en vertu de quoi la souveraineté sur les parcelles litigieuses a été reconnue comme appartenant aux Pays-Bas.

Subsidiairement, le Gouvernement néerlandais soutient que, même si la Convention de délimitation a entendu statuer sur la souveraineté, la disposition qui vise les parcelles litigieuses était entachée d'erreur. La simple comparaison entre les termes du Procès-verbal descriptif et ceux du Procès-verbal communal le démontre.

Très subsidiairement, le Gouvernement néerlandais soutient que, s'il devait être décidé que la Convention de délimitation a fixé la souveraineté sur les parcelles litigieuses et n'est pas entachée d'erreur, les actes de

souveraineté accomplis par lui depuis 1843 sur ces parcelles ont déplacé le titre juridique résultant de la Convention et établi la souveraineté des Pays-Bas.

Dans son arrêt, la Cour examine successivement ces trois moyens.

*
* * *

Pour répondre à la première question : la Convention de 1843 a-t-elle déterminé elle-même la souveraineté sur les parcelles ou s'est-elle bornée à un renvoi au *statu quo*, la Cour examine les travaux de la Commission de délimitation constatés par les procès-verbaux. De cet examen, il ressort que, à dater du 4 septembre 1841, le travail de délimitation s'est poursuivi sur la base du maintien du *statu quo* et que, à la séance du 4 avril 1843, la Commission mixte de délimitation a adopté le texte d'un article qui prescrivait, dans les termes figurant au Procès-verbal descriptif, la transcription mot à mot du Procès-verbal communal. Ce faisant, la Commission mixte a attribué les parcelles litigieuses à la Belgique.

La Cour est d'avis que la compétence de la Commission mixte de délimitation pour départager les deux communes ne fait aucun doute. Cela résulte de l'article 6 du Traité entre les Pays-Bas et la Belgique, conclu à Londres le 19 avril 1839, où il est dit :

“... lesdites limites seront tracées, conformément à ces mêmes articles, par des commissaires démarcateurs belges et hollandais, qui se réuniront le plus tôt possible...”,

et cela est confirmé par le préambule de la Convention de délimitation de 1843.

Toute interprétation qui ferait tenir la Convention de délimitation comme laissant en suspens et abandonnant à une appréciation ultérieure du *statu quo* la détermination de l'appartenance à l'un ou l'autre Etat des parcelles litigieuses serait incompatible avec l'intention commune des parties ainsi indiquée.

Sur le premier moyen, la Cour conclut que la Convention a effectivement fixé celui des deux Etats auquel appartenaient les différentes parcelles des deux communes et que, d'après ses termes, il a été décidé que les parcelles litigieuses appartenaient à la Belgique.

*
* * *

Sur le second moyen tiré de l'erreur, la Cour expose dans son arrêt que cette thèse peut être énoncée de la manière suivante : le Procès-verbal descriptif de 1843 a énoncé que le Procès-verbal communal de 1841 constatant les parcelles dont se composent les communes de Baerle-Duc et de Baarle-Nassau serait transcrit “mot à mot” dans l'article 90 du Procès-verbal descriptif. Or, la comparaison entre l'exemplaire du Procès-verbal communal produit par les Pays-Bas et le Procès-verbal descriptif révèle que le premier n'a pas été transcrit mot à mot, puisque le Procès-verbal descriptif attribue les parcelles 91 et 92 à la Belgique, alors que ledit exemplaire du Procès-verbal communal les attribue à Baarle-Nassau.

La Cour estime que la simple comparaison des deux documents ne démontre pas l'existence d'une erreur. Pour faire cette démonstration, les Pays-Bas doivent établir que la Commission mixte de délimitation enten-

dait reprendre au Procès-verbal descriptif, annexé à la Convention de 1843 et faisant partie de celle-ci, le texte du Procès-verbal contenu dans l'exemplaire produit par les Pays-Bas.

La Cour rappelle que la tâche de la Commission mixte était essentiellement de définir le *statu quo*.

De l'examen des documents produits sur les travaux de la Commission mixte de délimitation et des correspondances qui s'y rapportent, la Cour tire la conclusion que les deux exemplaires du Procès-verbal communal aux mains des Commissions néerlandaise et belge étaient en contradiction quant à l'appartenance à telle ou telle commune des parcelles litigieuses. Elle estime que les hypothèses présentées par les Pays-Bas pour expliquer comment l'exemplaire du Procès-verbal communal aux mains de la Commission néerlandaise se présentait avec la rédaction que l'on retrouve dans le Procès-verbal descriptif ne réussissent pas à démontrer l'erreur.

Les Pays-Bas ayant soutenu qu'ils n'avaient pas besoin de démontrer l'origine de l'erreur puisque la simple comparaison des deux documents montrait suffisamment qu'une erreur avait été commise, la Cour répond qu'il n'est pas possible de trancher la question sur cette base étroite et qu'elle doit vérifier quelle était l'intention des parties d'après les dispositions d'un traité, à la lumière des circonstances. Elle constate qu'en avril 1843 les deux Commissions étaient en possession d'exemplaires du Procès-verbal communal depuis 1841. La différence quant à l'attribution des parcelles 91 et 92 entre ces exemplaires était connue des deux Commissions et a dû faire l'objet de discussions entre elles. Dans les plans parcellaires établis pour faire partie de la Convention de délimitation, il était clairement montré, et d'une façon qui ne pouvait échapper à l'attention, que les parcelles appartenaient à la Belgique. Au surplus, le rôle de la Commission n'était pas celui d'un simple copiste, sa tâche était de vérifier quel était le *statu quo*. A sa 225^e séance, elle a attribué la souveraineté sur les parcelles litigieuses à la Belgique. Cette décision a trouvé son expression dans la Convention de délimitation.

De l'avis de la Cour, en dehors de la simple comparaison entre le texte du Procès-verbal descriptif et celui du Procès-verbal communal produit par les Pays-Bas, tous les efforts pour démontrer et expliquer l'erreur alléguée reposent sur des hypothèses qui ne sont pas plausibles et qui ne sont pas étayées par des preuves suffisantes. La Cour estime qu'il est établi à sa satisfaction qu'il n'y a pas eu d'erreur et que la validité et la force obligatoire des dispositions de la Convention de 1843 se rapportant aux parcelles litigieuses n'en sont pas affectées.

*
* * *

Le dernier moyen avancé par les Pays-Bas est que les actes de souveraineté accomplis par eux depuis 1843 ont établi leur souveraineté sur les parcelles. La question qui se pose à la Cour est donc de savoir si la Belgique a perdu cette souveraineté faute d'avoir exercé ses droits et pour avoir acquiescé à des actes de souveraineté prétendument exercés par les Pays-Bas à différentes reprises depuis 1843.

La Cour rappelle différents actes accomplis par la Belgique et qui montrent qu'elle n'a jamais abandonné

sa souveraineté : publication de cartes d'état-major, inscription des parcelles au cadastre, inscription d'actes de mutation au cadastre de Baerle-Duc en 1896 et 1904. En revanche, les Pays-Bas font état de l'inscription aux registres de Baarle-Nassau de plusieurs mutations foncières se rapportant aux parcelles, de l'inscription d'actes de l'état civil au registre de cette commune. C'est en juillet 1914 qu'une enquête officielle belge a amené le directeur du cadastre d'Anvers à faire savoir au Ministre des finances de Belgique qu'il jugeait nécessaire que la question fût soumise au Ministère des affaires étrangères de Belgique. La première guerre mondiale survint alors. En août 1921, le Ministre de Belgique à La Haye a attiré l'attention du Gouvernement néerlandais sur le fait que les deux parcelles litigieuses appartenant à Baerle-Duc figuraient dans les documents cadastraux des deux Etats. C'est en 1922 que les autorités néerlandaises ont, pour la première fois, prétendu que le Procès-verbal communal de 1841 avait été reproduit de manière inexacte dans le Procès-verbal descriptif de 1843 et que les parcelles 91 et 92 appartenaient aux Pays-Bas. Outre l'incorporation des parcelles au cadastre néerlandais, la transcription des mutations foncières sur les registres néerlandais et l'inscription des actes de l'état civil au registre communal de Baarle-Nassau, les Pays-Bas invoquent la perception de l'impôt foncier néerlandais sur les deux parcelles sans résistance ou protestation de la part de la

Belgique. Ils invoquent également une procédure intentée en 1851 par la commune de Baerle-Duc devant un tribunal de Breda et divers autres actes qui constitueraient l'exercice de la souveraineté néerlandaise sur les parcelles, sans opposition de la part de la Belgique.

La Cour constate que dans une large mesure il s'agit là d'actes courants et d'un caractère administratif qui sont la conséquence de l'inscription par les Pays-Bas des parcelles litigieuses à leur cadastre, contrairement à la Convention de délimitation. Ils sont insuffisants pour déplacer la souveraineté belge établie par cette convention.

La Cour note en outre que, dans une convention non ratifiée entre les deux Etats remontant à 1892, la Belgique consentait à céder aux Pays-Bas les deux parcelles litigieuses. Sans doute cette convention non ratifiée n'a créé ni droits ni obligations, mais ses termes montrent qu'à cette époque la Belgique affirmait sa souveraineté sur les deux parcelles et que les Pays-Bas ne l'ignoraient pas. Ni en 1892 ni à aucune époque depuis lors, les Pays-Bas n'ont rejeté les assertions belges de souveraineté, jusqu'au jour où le différend s'est élevé entre les deux Etats en 1922. La Cour constate que la souveraineté de la Belgique établie en 1843 sur les parcelles litigieuses ne s'est pas éteinte.

C'est pour ces motifs que la Cour arrive à la conclusion qui a été énoncée plus haut.