(1)

(N° 177.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 5 JUIN 1869.

Convention consulaire conclue, le 5 décembre 1868, entre la Belgique et les États-Unis (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. VAN ISEGHEM.

MESSIEURS,

La convention consulaire conclue, le 5 décembre 1868, entre la Belgique et les États-Unis d'Amérique, règle, à titre de réciprocité, la nomination et l'installation des consuls et agents consulaires, leurs prérogatives et leurs attributions, ainsi que tout ce qui concerne l'arrestation des matelots déserteurs des bâtiments naufragés et les formalités à observer, en cas de décès, à l'étranger, d'un citoyen appartenant à l'un ou à l'autre pays.

Quant à son objet principal : les attributions des consuls, la convention apporte certains changements à notre législation commerciale au sujet des formalités à remplir en cas d'avarie : en droit, ces formalités doivent être faites, aux termes du Code de 1808, devant et par les soins de nos tribunaux consulaires. Il en est de même des règlements d'avarie et de leur homologation, qui est toujours soumise à l'appel. Par la nouvelle convention ces formalités et les règlements pourront être faits par les consuls des deux nations, pour autant, toutefois, que les habitants du pays et les tiers ne s'y opposent pas.

Déjà dans la pratique on s'est quelquefois passé de l'intervention des tribunaux consulaires : non-seulement des consuls se sont occupés, du consentement des parties, de délivrer des documents d'avarie; mais il est arrivé même que des dispacheurs nommés par des compagnies d'assurances étrangères dressaient ces mêmes règlements d'avarie.

---

(1) Projet de loi, n° 42.

(2) La section centrale, présidée par M. CROMBEZ, était composée de MM. LEFEBVRE, BOUVIER-EVENEPOEL, VAN ISEGHEM, SCHMITZ, JULLIOT et BERE.

Une convention négociée sur les mêmes principes que celle qui nous occupe en ce moment a été conclue, le 23 février 1853, entre la France et les États-Unis; cette convention n'est pas même la première de cette nature qui ait été signée entre ces deux puissances. En effet, il en existe une qui fut conclue à Versailles le 14 novembre 1788, et dont l'article 6 relatif aux avaries est conçu comme il suit : « Les consuls et vice-consuls respectifs » recevront les déclarations, protestations et rapports de tous capitaines et » patrons de leur nation respective, pour raison d'avaries essuyées à la mer; » et ces capitaines et patrons remettront, dans la chancellerie desdits con- » suls et vice-consuls, les actes qu'ils auront faits dans d'autres ports, pour » les accidents qui seront arrivés pendant leur voyage. Si un sujet du Roi » très-chrétien et un habitant des États-Unis ou un étranger sont intéressés » dans ladite cargaison, l'avarie sera réglée par les tribunaux du pays et » non par les consuls et vice-consuls; mais, lorsqu'il n'y aura d'intéressés » que les sujets ou citoyens de leur propre nation, les consuls ou vice- » consuls nommeront des experts pour régler les dommages et avaries. »

Par suite des difficultés qui avaient surgi entre la République française et les États-Unis, la convention fut annulée par une loi promulguée aux États-Unis le 7 juillet 1798.

Toutes les sections ont adopté la convention, sauf la 3me qui a présenté quelques observations critiques :

1° Elle engage le Gouvernement à ne plus insérer dans les conventions consulaires la restriction portée à l'article 1er, « qu'on pourra nommer des » consuls dans tous les ports, villes et places, *excepté dans les localités où* » *il y aurait inconvénient à reconnaître de tels agents;* »

2° Elle constate une assez grande différence entre la signification du texte français et celle du texte anglais, et notamment à l'article 8;

3° Par l'article 11, les consuls respectifs connaîtront seuls de tous les différends qui se seront élevés en mer, ou qui s'élèveront dans les ports, entre les capitaines, les seconds et les hommes de l'équipage, à quelque titre que ce soit, en ce qui concerne particulièrement le règlement des salaires et l'exemption des engagements réciproquement consentis. La 3me section demande ce qu'on entend par les mots « différends à quelque titre que ce soit, » si les autorités consulaires seront saisies des affaires de risques ou autres difficultés de ce genre qui pourraient avoir lieu à terre;

4° A l'article 13, qui traite du règlement des avaries essuyées, il est dit : « Soit que les navires abordent volontairement un port, soit qu'ils se » trouvent en relâche forcée. » Bien que les navires qui font voile des États-Unis en destination d'un port belge soient tenus d'y entrer par suite d'un affrètement, et non volontairement ou par suite de relâche forcée, la 3me section estime que cette disposition de l'article 13 est applicable aux navires affrétés en destination de la Belgique et réciproquement en destination des États-Unis.

Elle demande d'après quelles lois, belges ou américaines, les règlements d'avaries seront faits; pour les navires entrant dans un port belge, ces règle-

ments doivent-ils être dressés d'après les lois américaines, resteront-ils sujets à appel?

Il est dit également à l'article 13 : « Si cependant des habitants du pays » ou des citoyens ou des sujets d'une tierce nation se trouvaient intéressés » dans lesdites avaries et *que les parties ne pussent s'entendre à l'amiable,* » le recours à l'autorité locale sera de droit. »

Par exemple, à l'arrivée, à Anvers, d'un navire chargé en cueillette, les destinataires de la cargaison ou d'une partie de la cargaison (quelques connaissements étant à ordre), sont inconnus; il est donc, dans ce cas, impossible de constater si toutes les parties s'entendront. On demande si, dans cet état d'incertitude, le recours à l'autorité locale sera de droit. Cette question demande une solution parce que le rapport de mer se fait ordinairement dans les vingt-quatre heures qui suivent l'arrivée du navire, tandis que les consignataires ne se font quelquefois connaître que quelques jours plus tard.

Les poursuites d'avaries étant commencées devant l'autorité consulaire, on demande si, en cas de désaccord entre les parties, n'importe pour quel motif, l'une d'elles peut encore invoquer l'autorité du juge local; si, dans ce cas, l'autorité consulaire est entièrement dessaisie de l'affaire, et si le juge local doit alors reconnaître les premières formalités qui auraient été faites par les consuls, quand même elles ne seraient pas conformes à la législation du pays, lieu de destination du navire;

5° La 3me section approuve particulièrement la disposition de l'article 14 tendante à charger les autorités locales de soigner le nécessaire en cas de naufrage et en attendant l'arrivée sur les lieux des consuls; elle engage M. le Ministre des Affaires Étrangères à bien vouloir donner des ordres aux administrations communales des communes du littoral pour faire exécuter ponctuellement cette disposition.

Ces diverses observations ont été transmises à M. le Ministre des Affaires Étrangères, qui a fait parvenir à la section centrale la réponse suivante :

« Monsieur le Président,

« J'ai l'honneur de vous transmettre les explications qui m'ont été demandées par la section centrale chargée de l'examen de notre convention consulaire avec les États-Unis.

» Les observations qui ont été faites sur la rédaction de cet instrument seraient fondées, en partie du moins, si l'un des deux textes devait être considéré comme une traduction littérale de l'autre. Mais il n'en est nullement ainsi : ce sont deux textes originaux et pourvu qu'ils s'accordent sur le fond, il importe peu que les termes n'en soient pas littéralement semblables.

» Chacune des parties contractantes a le droit d'exprimer sa pensée de la manière qu'elle juge la plus convenable; il n'y a en cette matière qu'à examiner les choses dans leur esprit. Il ne s'agit donc point ici de ce que l'on appelle communément une traduction; s'il fallait s'astreindre à ce mode de procéder, on se heurterait fréquemment à de sérieuses difficultés, sans en retirer aucun avantage pratique : on ne pourrait même, rigoureusement parlant, observer l'alternat, ce qui serait contraire à tous les usages.

» La différence signalée à l'article 8 comme la plus importante a une rai-

son d'être particulière. Les deux pays ont une législation différente en ce qui concerne la nomination des vice-consuls. Si l'on s'était borné à traduire littéralement le texte anglais, on eût pu en inférer qu'en principe et sauf l'approbation du Gouvernement, c'est-à-dire du pouvoir exécutif, nous admettions que les vice-consuls belges peuvent, comme les vice-consuls américains, être nommés par des consuls; telle n'est pas notre intention. Nous ne voulons déroger aucunement, à cet égard, à ce que prescrit la loi du 31 décembre 1851; les vice-consuls belges continueront à être nommés par le Roi, et nous avons tenu à ce qu'il ne pût s'élever sur ce point aucun doute.

» Les États-Unis n'ont d'ailleurs absolument aucun intérêt à demander que les consuls belges puissent nommer des vice-consuls; de même, de notre côté, il n'existe pas de motif pour demander aux États-Unis de modifier leur législation sur ce point, en faisant émaner du Président la nomination des vice-consuls. La différence signalée dans la rédaction de l'article 8 importe donc peu au fond, elle n'a, au point de vue international, absolument aucune portée; aussi n'a-t-elle pas même fait l'objet d'une simple mention entre les parties.

» Je crois, Monsieur le Président, pouvoir borner à ce qui précède mes explications en ce qui concerne la forme de la convention; je suis prêt, toutefois, si la section centrale le désire, à entrer à ce sujet dans de plus longs développements.

» La 3me section a demandé pour quel motif on a inséré dans l'article 1er ces mots : « excepté dans les localités où il y aurait inconvénient à recon-» naître de tels agents. »

» Cette réserve, qui est en quelque sorte de style, se trouve dans la plupart des traités et conventions; certaines puissances ont pour coutume de ne pas admettre d'agents consulaires dans telle ou telle place forte; de là la restriction dont il s'agit.

» On demande ensuite ce qu'on entend par les mots « *différends à quelque* » *titre que ce soit* » inscrits dans l'art. 11.

» Ces différends sont tous ceux qui se rapportent à la discipline et à l'administration du navire. Les autorités locales ne pourront s'y immiscer à aucun titre.

» Si des rixes ou autres difficultés de ce genre s'élevaient *à terre*, ces mêmes autorités auraient le droit d'y mettre ordre, absolument comme aujourd'hui.

» A l'article 13, les mots : « soit qu'ils (les navires) abordent volontaire-» ment un port, soit qu'ils se trouvent en relâche forcée, » doivent être entendus en ce sens que tout navire qui n'a pas été contraint de relâcher dans un port à cause d'un événement de force majeure, est censé y être venu volontairement.

» C'est la loi américaine qui sera appliquée aux règlements d'avaries faits par les consuls des États-Unis en Belgique, et, réciproquement, c'est la loi belge qui sera appliquée aux règlements d'avaries faits par les consuls belges aux États-Unis.

» Mais il importe de remarquer que la convention n'établit la compétence des consuls pour régler les avaries des navires de leur nation que pour autant que leurs nationaux soient seuls intéressés dans ces avaries, et qu'il n'existe

pas de stipulations contraires entre les armateurs, les chargeurs et les assureurs. L'article 13 s'exprime à cet égard en termes tellement formels qu'ils ne laissent place à aucun doute. Si des habitants du pays ou des citoyens ou sujets d'une tierce nation se trouvaient intéressés dans lesdites avaries, et que les parties ne pussent s'entendre à l'amiable, le recours à l'autorité locale compétente serait de droit.

» Un texte aussi clair rend tout commentaire superflu.

» On demande ce qui arrivera si, par exemple, à l'arrivée à Anvers d'un navire américain venant de New-York, le destinataire de la cargaison ou d'une partie de la cargaison n'est pas connu, les connaissements étant à ordre.

» Dans ce cas, le destinataire ne pourra imputer qu'à lui-même ou à ses correspondants les conséquences du fait qui le met dans l'impossibilité de réclamer sa marchandise en temps utile et de faire valoir ses droits.

» S'il est Belge et qu'il juge à propos de recourir à l'autorité locale compétente, alors que le consul américain aurait, en l'absence d'informations ou de réclamations, poursuivi sa procédure, les termes formels de la convention n'admettent pas que ladite autorité locale se refuse, *à priori*, à connaître de l'affaire qui lui est déférée, elle aurait à apprécier les circonstances, de même que le point de savoir si le requérant ne doit pas être rendu responsable des frais qu'il aurait occasionnés vainement en ne se faisant pas connaître en temps utile.

» Dans l'hypothèse dont il s'agit et qui ne peut se réaliser que par un concours de circonstances exceptionnelles, on demande, en outre, si les formalités déjà accomplies par le consul devraient être reconnues par l'autorité locale compétente. Les termes de l'art 15, qui n'établissent la compétence des consuls que pour les cas où leurs nationaux seuls sont intéressés dans les avaries, ne peuvent laisser aucun doute à cet égard : l'autorité locale conserverait, en ce qui concerne les formalités déjà accomplies par le consul, toute liberté d'appréciation. Il importe de remarquer toutefois que l'art. 10 de la convention conférant aux consuls le droit de recevoir toutes déclarations et actes de leurs nationaux, d'en délivrer des expéditions qui, dûment légalisées par eux, font foi en justice devant les tribunaux des deux pays, l'autorité locale ne pourrait se refuser à considérer comme documents authentiques les expéditions ainsi légalisées qui lui seraient produites, soit du rapport ou protêt du capitaine, soit de quelque autre pièce de la procédure. mais elle aurait le droit d'en apprécier la teneur.

» Conformément au désir exprimé par la section centrale, je vous fais parvenir, Monsieur le Président, le texte de la convention consulaire conclue, en 1853, entre la France et les États-Unis; il se trouve à la page 290 du volume ci-joint. Cet ouvrage faisant partie de la collection de mon Département, je vous serai obligé de faire en sorte qu'il me soit restitué dès que la section centrale n'en aura plus besoin.

» Agréez, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute-considération.

» *Le Ministre des Affaires Étrangères,*

» JULES VANDER STICHELEN. »

La section centrale fait observer que les deux textes ne sont pas tout à fait identiques et qu'il y existe des différences. Elle sait qu'une traduction littérale est souvent impossible et qu'il est difficile de traduire mot à mot; quoi qu'il en soit, elle pense qu'il y a lieu de prendre, en matière de traduction, des dispositions telles que les deux textes représentent exactement la même idée et rendent le même sens. Entre autres différences, celle de l'art. 13 présente une certaine importance; cet article est ainsi conçu. « A moins de stipula-» tions contraires entre les armateurs, *chargeurs* et les assureurs, toutes » avaries essuyées en mer par les navires des deux pays, etc., etc., seront » réglées par les consuls généraux, consuls, vice-consuls et agents consu-» laires des pays respectifs où ils résident. »

Dans le texte anglais, au lieu de *chargeur*, il se trouve le mot *freighters*, en français, *affréteurs*. Ces deux mots *chargeur*, en anglais *shipper*, ou *affréteur* (freighter), n'ont pas toujours la même signification. Or, il arrive très-souvent qu'on est affréteur d'un navire sans être *chargeur*. Ainsi, un négociant établi à Anvers peut affréter un navire américain pour se rendre de la Belgique aux États-Unis et y charger en destination d'Anvers; ce navire, arrivé, par exemple, à New-York, doit prendre, après avoir débarqué sa cargaison de sortie, un chargement de retour d'une maison américaine, qui devient, par conséquent, le chargeur.

Dans ce cas l'affréteur est chargeur pour le chargement de sortie et un autre est chargeur pour le chargement de retour.

Un navire n'ayant d'autre charte partie que pour prendre une cargaison dans le lieu où il se trouve, l'affréteur est en ce cas le chargeur.

Un capitaine qui prend des marchandises à bord signe un connaissement, et l'article 281 du Code de commerce se sert du mot *chargeur* et non de celui d'affréteur; d'après l'article 282, c'est le chargeur qui doit signer, avec le capitaine, le connaissement, et il n'y est encore fait aucune mention de l'affréteur; c'est au porteur du connaissement que le capitaine doit délivrer la marchandise contre payement du frêt et quote-part des avaries grosses, s'il y a lieu.

Il aurait été préférable d'employer le même mot représentant la même personne dans les deux textes, et avant tout, au lieu de chargeur ou d'affréteur, de dire « destinataire ou consignataire de la marchandise » *consigners*.

A cela le Gouvernement répond que dans le traité franco-américain du 23 février 1853 les deux mêmes textes existent, et que, d'après les renseignements obtenus de nos consuls en France, cette différence n'a jamais donné lieu à des difficultés; que c'est le mot *chargeurs* que les Américains ont entendu traduire en adoptant l'expression de *freighters;* que, d'ailleurs, Webster, dans son grand dictionnaire, donne, entre autres, au mot *freighter* la signification suivante : « Celui qui charge un navire, ou celui qui affrète » ou charge un navire. »

De plus, ajoute le Gouvernement, du moment que des habitants du pays, ou des citoyens d'une tierce nation sont intéressés dans les avaries, et que les parties ne peuvent s'entendre à l'amiable, ils ont, en vertu de l'article 13, le droit d'avoir recours à l'autorité locale compétente; qu'avec une telle disposition le commerce belge n'a plus rien à objecter, que ses intérêts ne pour-

ront jamais être compromis, et que cela dépendra seulement de lui d'exiger que les formalités et les règlements d'avarie soient faits par les autorités compétentes du lieu.

D'après les renseignements obtenus du Havre, port principal en France de la navigation des États-Unis, les consuls de cette dernière nation ont toujours eu pour principe dans leur manière de procéder, de distinguer le règlement des avaries concernant le navire, de celles concernant la cargaison; s'ils ont soin de diriger et de surveiller, sans aucune intervention officielle de l'autorité locale, tout ce qui concerne l'avarie essuyée par les navires, ils abandonnent au commerce, sans s'y immiscer, le règlement des avaries des marchandises qui forment la cargaison. En cas *d'avarie grosse*, les consuls des États-Unis au Havre s'abstiennent également d'intervenir officiellement; ils laissent au commerce ou au tribunal de commerce le soin de nommer les experts ou dispacheurs chargés du règlement et de la répartition des avaries. Les consuls sont d'avis qu'ils ne sauraient mettre assez de réserve à s'occuper de ces opérations fort délicates, qui sont de nature a engager, outre mesure, leur responsabilité.

Probablement la même voie sera suivie en Belgique, et comme le Gouvernement l'a fait observer, le recours à l'autorité compétente du lieu de l'arrivée du navire pour les formalités à faire et les règlements d'avarie, quand il s'agira d'autres intérêts que des intérêts américains, sera toujours de droit.

Quant à la réponse du Gouvernement sur la question d'un connaissement à ordre et d'un destinataire qui ne se présente pas immédiatement à l'arrivée du navire, la section centrale fait observer qu'ordinairement les navires ont un certain nombre de jours de planches pour décharger, et que le porteur du connaissement n'est nullement tenu de se présenter le premier jour; il doit seulement avoir pris possession de ses marchandises avant l'expedition desdits jours de planches.

La section centrale est d'accord avec le Gouvernement sur la signification à donner à l'article 11, quant *aux différends, à quelque titre que ce soit, qui pourraient s'élever dans les ports.* Il est entendu que tous les différends surgis en mer ou qui surgiront dans les ports entre les officiers et les hommes de l'équipage, à quelque titre que ce soit, particulièrement pour cause de règlement de salaires, seront du ressort des consuls. Mais, ainsi que le dit le Gouvernement, toutes les difficultés en dehors de la discipline à bord et des questions d'intérêt, telles que les rixes, etc., etc., qui auront lieu à terre, devront être jugées ou aplanies par les autorités locales. Au reste, l'Exposé des motifs s'explique à cet égard de la manière suivante : « Il est bien entendu » que ces dispositions ne dérogent point aux principes de droit public posés » par l'avis du conseil d'État du 28 octobre 1806. » Voici le texte de cet avis :

« *Avis du conseil d'État sur la compétence en matière de délits commis à* » *bord des vaisseaux neutres dans les ports et rades de France* (séance » du 28 octobre 1806).

» Le conseil d'Etat, qui, d'après le renvoi à lui fait par S. M., a entendu » le rapport de la section de législation sur celui du grand juge Ministre de

» la Justice, tendant a régler les limites de la juridiction que les consuls » des États-Unis d'Amérique aux ports de Marseille et d'Anvers récla- » ment, par rapport aux délits commis à bord des vaisseaux de leur nation, » étant dans les ports et rades de France;

» Considérant qu'un vaisseau neutre ne peut être indéfiniment considéré » comme lieu neutre, et que la protection qui lui est accordée dans les ports » français ne saurait dessaisir la juridiction territoriale pour tout ce qui » touche aux intérêts de l'État;

» Qu'ainsi le vaisseau neutre admis dans un port de l'État est de plein » droit soumis aux lois de police qui régissent le lieu où il est reçu;

» Que les gens de son équipage sont également justifiables des tribunaux » du pays pour les délits qu'ils y commettraient, même à bord, envers des » personnes étrangères à l'équipage, ainsi que pour les conventions civiles » qu'ils pourraient fixer avec elles;

» Mais que si jusque-là la direction territoriale est hors de doute, il n'en » est pas ainsi à l'égard des délits qui se commettent à bord du vaisseau » neutre de la part d'un homme de l'équipage neutre envers un autre » homme du même équipage;

» Qu'en ce cas, les droits de la puissance neutre doivent être respectés » comme s'agissant de la discipline intérieure du vaisseau, dans laquelle » l'autorité locale ne doit pas s'engager, toutes les fois que son secours n'est » pas réclamé ou que la tranquillité du port n'est pas compromise;

» Est d'avis que cette distinction, indiquée par le rapport du grand-juge » et conforme à l'usage, est la seule règle qu'il convienne de suivre en cette » matière;

» Et appliquant cette doctrine aux deux espèces particulières pour les- » quelles ont réclamé les consuls des États-Unis;

» Considérant que dans l'une de ces affaires il s'agit d'une rixe passée » dans le canot du navire américain le *Newton* entre deux matelots du » même navire, et dans l'autre, d'une blessure grave faite par le capitaine en » second du navire *la Sally* à l'un de ses matelots pour avoir disposé du » canot sans son ordre;

» Est d'avis qu'il y a lieu d'accueillir la réclamation et d'interdire aux » tribunaux français la connaissance des deux affaires précitées. »

En présence des explications données par le Gouvernement et des renseignements obtenus en France, quant à l'exécution du traité franco-américain, du 23 février 1853, la section centrale vous propose l'adoption de l'article 1er du projet de loi qui approuve la convention conclue, le 5 décembre 1868, entre la Belgique et les États-Unis.

En ce qui concerne l'article 2 par lequel le Gouvernement demande à être autorisé à conclure avec d'autres États des arrangements destinés à consacrer réciproquement les mêmes dispositions que celles de la convention avec les États-Unis, la section centrale fait observer qu'à une autre époque semblable autorisation a été rejetée.

En 1866 le Gouvernement avait proposé d'approuver une convention pour régler la garantie réciproque de la propriété des œuvres d'esprit et d'art et

des marques de fabrique, conclue, le 11 mars de la même année, entre la Belgique et la Saxe, et, par l'article 2 du projet de loi, il avait demandé à être autorisé à conclure avec d'autres puissances des conventions semblables. La section centrale, chargée de l'examen de cette convention, a proposé le rejet de cet article 2, dans la séance du 20 avril 1866, sur une observation présentée par l'honorable M. Muller que l'article 68, § 2, de la Constitution était contraire à cette autorisation. Voici ce paragraphe : « Les traités de com-» merce et ceux qui pourront grever l'État ou lier individuellement des » Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. »

Or, cette convention, comme celle qui fait l'objet du présent rapport, intéresse la Belgique et lie les Belges.

La section centrale a un scrupule constitutionnel; elle est d'avis qu'il ne faut pas déléguer au pouvoir exécutif un pouvoir que la Législature tient de la Constitution; elle pense qu'il est plus régulier que le Gouvernement négocie d'abord et soumette ensuite les conventions à la sanction des Chambres.

Cette observation a été soumise à M. le Ministre des Affaires Étrangères, qui a déclaré ne pas s'opposer à la suppression des articles 2 et 3 du projet. En conséquence, la section centrale propose de ne pas adopter ces deux dispositions.

Le Rapporteur, *Le Président,*

JEAN VAN ISEGHEM. LOUIS CROMBEZ.