

Chambre des Représentants

SESSION 1965-1966.

3 FÉVRIER 1966.

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord de La Haye du 6 juin 1947 relatif à la création d'un Bureau international des Brevets, révisé à La Haye, le 16 février 1961.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1),
PAR M. BOHY.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 24 janvier 1963, la Chambre votait un projet de loi dont l'article unique était ainsi libellé :

« L'Accord de La Haye du 6 juin 1947, relatif à la création d'un Bureau International des Brevets, révisé à La Haye le 16 février 1961, sortira son plein et entier effet. »

Ce projet nous revient, le Sénat l'ayant amendé par adjonction, *in fine*, des mots : « à l'exclusion de l'article 4 ».

Votre Commission des Affaires étrangères, à l'unanimité, a estimé ne pouvoir suivre le Sénat, et vous propose de revenir purement et simplement au texte qu'elle avait primitivement adopté.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Van Acker.

A. — Membres : MM. Delwaide, Dewulf, Gilson, Lefèvre, Lefèvre (Th.), Parisis, Scheyven, Schyns, Tindemans. — Bohy, Craeybeckx, Glinne, Lacroix, Larock, Radoux, Van Acker, Van Eynde. — Boey, Corbeau, Kronacker, Mundelee, Van Offelen. — Van der Elst.

B. — Suppléants : MM. Claeys, Cooreman, Devos (R.), Meyers, Sainttraint. — Cools (A.), De Keuleneir, Terwagne, N... — Delforge, Lefebvre (R.), Poswick. — Schiltz.

Voir :

128 (1965-1966) : N° 1.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1965-1966.

3 FEBRUARI 1966.

WETSONTWERP

houdende goedkeuring van de Overeenkomst van 's-Gravenhage van 6 juni 1947 betreffende de oprichting van een Internationaal Octrooibureau, herzien te 's-Gravenhage op 16 februari 1961.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN (1), UITGEBRACHT
DOOR DE HEER BOHY.

DAMES EN HEREN,

Op 24 januari 1963 keurde de Kamer een wetsontwerp goed, waarvan het enige artikel luidde als volgt :

« De Overeenkomst van 's-Gravenhage van 6 juni 1947, betreffende de oprichting van een Internationaal Octrooibureau, herzien te 's-Gravenhage op 16 februari 1961, zal volkomen uitwerking hebben. »

Dit ontwerp wordt ons thans terug overgezonden, daar de Senaat het heeft gewijzigd door er *in fine* de woorden « met uitsluiting van artikel 4 » aan toe te voegen.

Uw Commissie voor de Buitenlandse Zaken heeft eenparig gemeend de Senaat niet te kunnen volgen en stelt U dan ook voor de oorspronkelijk goedgekeurde tekst zonder meer te bekrachtigen.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Van Acker.

A. — Leden : de heren Delwaide, Dewulf, Gilson, Lefèvre, Lefèvre (Th.), Parisis, Scheyven, Schyns, Tindemans. — Bohy, Craeybeckx, Glinne, Lacroix, Larock, Radoux, Van Acker, Van Eynde. — Boey, Corbeau, Kronacker, Mundelee, Van Offelen. — Van der Elst.

B. — Plaatsvervangers : de heren Claeys, Cooreman, Devos (R.), Meyers, Sainttraint. — Cools (A.), De Keuleneir, Terwagne, N... — Delforge, Lefebvre (R.), Poswick. — Schiltz.

Zie :

128 (1965-1966) : N° 1.

Non point, loin de là, qu'elle considère comme négligeables les observations consignées dans son rapport par le sénateur Rolin. Certaines des remarques et observations lui paraissent, au contraire, dignes de la plus vive attention. Mais notre Commission a estimé :

1° *En fait* : que l'article 4 est un élément suffisamment important de la Convention pour qu'on doive considérer que le rejeter touche à l'objet même du Traité, et ne peut être considéré comme un simple amendement, et encore moins comme une réserve.

2° *En droit* : que s'il est parfaitement admissible, sans que l'existence du lien juridique que constitue le Traité s'en trouve nécessairement compromise, que l'une ou l'autre partie contractante émette dans certaines conditions, des réserves avant la signature du Traité, il ne saurait en être de même lorsqu'on en arrive au stade de l'approbation parlementaire.

Ce double avis appelle évidemment une justification, que vous trouverez ci-après.

I. — L'article 4 constitue-t-il un élément substantiel de la Convention ?

L'Accord comprend 23 articles.

Les articles 5 à 23 sont d'organisation, d'administration et de finances. Ils sont essentiellement des aménagements pratiques visant à un meilleur fonctionnement, et ont été inspirés par l'expérience vécue depuis la mise en application de la Convention du 6 juin 1949. Leur intérêt n'est pas négligeable, mais il n'est pas non plus fondamental.

La portée véritable du texte est indiquée par les articles qui modifient profondément l'Accord de 1949, en introduisant des stipulations nouvelles.

Un examen même rapide, des 4 premiers articles, permet de réduire ces stipulations à deux.

La première est libellée à l'article premier.

Alors que l'Accord de 1947 ne prévoyait que l'adhésion et la participation d'Etats, l'article premier (*nouveau*) permet l'adhésion de toute organisation intergouvernementale répondant à la définition de l'article 2, lequel vise donc le même objectif.

La raison de cette ouverture est clairement expliquée dans l'exposé des motifs, commentaires de l'article premier.

La deuxième stipulation nouvelle se trouve à l'article 4.

Elle oblige les Etats-membres à donner, sur leur territoire, un caractère obligatoire à l'avis motivé aux articles 1 et 3.

Telles sont les deux innovations fondamentales et les seules qui sont l'objet essentiel de l'accord.

Les supprimer toutes deux, ou supprimer l'une d'elles, amenuiserait à tel point l'intérêt qu'il peut y avoir à substituer la Convention nouvelle à l'ancienne, qu'il devient difficile, pour un si mince objet, de justifier la procédure, après tout assez solennelle, d'une convention internationale. La Convention en serait réduite à si peu de chose, que rejeter l'un de ces deux articles revient dans la pratique, à vider la Convention d'une part importante de sa substance, et, partant, au quasi-rejet de la Convention elle-même.

Or, il ne semble pas que telle ait été l'intention du Sénat.

Ce n'est, en tous cas, pas celle de votre Commission.

Zij is niet van oordeel dat de opmerkingen van senator Rolin in zijn verslag moeten worden veronachtzaamd. Verre vandaar. Het komt haar integendeel voor dat sommige van die op- en aanmerkingen de volste aandacht verdienen. Doch uw Commissie heeft gemeend :

1° *In feite* : dat artikel 4 een zo belangrijk onderdeel van de Overeenkomst is dat de verwerping ervan de opzet van het Verdrag raakt, en niet als een louter amendement, en nog minder als een reserve, kan worden beschouwd;

2° *In rechte* : dat gemakkelijk kan worden aangenomen dat een of andere verdragsluitende partij, vóór de ondertekening van het Verdrag en onder bepaalde voorwaarden, reserves formuleert, zonder dat de rechtsband van het Verdrag daardoor in het gedrang wordt gebracht, maar dat dit niet meer aannemelijk is wanneer de procedure het stadium van de goedkeuring door het Parlement heeft bereikt.

Bij de twee aspecten van dit standpunt is natuurlijk enige verantwoording vereist, die hierna wordt gegeven.

I. — Is artikel 4 een wezenlijk bestanddeel van de Overeenkomst?

De Overeenkomst telt 23 artikelen.

De artikelen 5 tot 23 betreffen de organisatie, de administratie en de financiën. Het zijn praktische wijzigingen met het oog op een doeltreffende werking, die ingegeven zijn door de sedert de inwerkingtreding van de Overeenkomst van 6 juni 1949 opgedane ervaring. Die artikelen hebben hun belang, doch zij zijn niet fundamenteel.

De werkelijke draagwijdte wordt aan bedoelde tekst verleend door de artikelen die nieuwe bepalingen inhouden en aldus de Overeenkomst van 1949 grondig wijzigen.

Aan de hand van een zelfs vluchtig onderzoek van de eerste 4 artikelen kunnen die nieuwe bepalingen tot twee worden herleid.

De eerste komt voor in artikel 1.

Terwijl de Overeenkomst van 1947 alleen voorzag in de toetreding en de deelneming van Staten, maakt het nieuwe artikel 1 de toetreding mogelijk van alle intergouvernementele instellingen die beantwoorden aan het bepaalde in artikel 2, hetwelk dus hetzelfde doel nastreeft.

Het waarom van die verruiming wordt duidelijk uitgelegd in het gedeelte van de memorie van toelichting dat gewijd is aan artikel 1.

De tweede nieuwe bepaling komt voor in artikel 4.

Daarbij verbinden de Lid-Staten zich ertoe op hun grondgebied het met redenen omklede advies, waarvan sprake in de artikelen 1 en 3, verplicht te stellen.

Dit zijn de twee enige fundamentele nieuwigheden, die het voornaamste doel uitmaken van de Overeenkomst.

Door ze beide of door één ervan weg te laten zou de vervanging van de vroegere Overeenkomst door de nieuwe dermate aan belang inboeten, dat de bekrachtiging van een internationale Overeenkomst, die ten slotte een eerder plechtige procedure is, voor een zaak van zo weinig belang nog moeilijk kan worden verantwoord. De Overeenkomst zou zo weinig om het lijf hebben dat de verwerping van een van die twee artikelen vrijwel zou neerkomen op een goeddeels uithollen van de Overeenkomst en derhalve bijna zou gelijkstaan met een verwerping ervan.

Doch dit schijnt niet de bedoeling van de Senaat te zijn geweest.

Het is in elk geval niet de bedoeling van uw Commissie.

II. — Un Accord international contracté par le Gouvernement, et soumis à l'approbation du Parlement, peut-il être approuvé partiellement, en excluant de l'approbation un ou plusieurs de ses articles ?

La question présente deux aspects :

A. — Juridique.

B. — Pratique.

A. — ASPECT JURIDIQUE.

Une première question se pose : Un Etat, partie à un Traité international, peut-il adhérer à l'Accord, tout en formulant une ou plusieurs réserves ? La réponse n'est pas douteuse. Le professeur Olof Hoijer ⁽¹⁾ analyse toute une série de cas d'espèce, et le problème des réserves dans les traités internationaux a pris suffisamment d'importance pour que le professeur Dietrich Kappeler y consacre un petit ouvrage ⁽²⁾.

Ces réserves peuvent prendre trois formes différentes :

1° Elles peuvent s'exprimer dans le Traité même;

2° Elles peuvent s'exprimer dans un protocole annexe, déposée par la partie contractante qui les formule au moment de la signature du Traité;

3° Elles peuvent — mais ceci est contesté — être formulées lors de l'approbation, soit sous forme de protocole, soit par amendement ou suppression, stipulé dans la loi d'approbation d'un ou plusieurs articles du Traité.

1° Réserves formulées lors de la conclusion des traités :

Tous les auteurs les admettent, pour autant qu'elles ne vident pas le Traité de sa substance.

Incompréhensibles dans un traité bilatéral, où elles reviendraient à ce que l'un des Contractants soit assujéti à des obligations auxquelles l'autre se soustrairait, elles se comprennent dans un accord multilatéral.

Il n'empêche qu'aucun auteur n'en est enthousiaste, et que certains, comme Olof Hoijer, analysant certains des traités frappés de réserves, soulignent le danger des réserves et les difficultés qu'elles entraînent (*op. cit.*, p. 47).

Nous croyons, avec cet auteur, que les inconvénients des réserves sont tels, qu'il ne faut en user qu'avec une extrême prudence. Il n'en est pas moins vrai qu'elles s'avèrent parfois nécessaires. La France aurait-elle souscrit au Traité de Rome, instituant le Marché Commun, s'il n'avait libellé, à son profit, certaines clauses de sauvegarde qui relèvent, évidemment, du caractère de la réserve ? Et la fameuse liste G constituait-elle autre chose qu'une réserve, sans laquelle, faute d'accord, plusieurs signatures eussent fait défaut ?

Plus les accords internationaux s'éloignent de la formule relativement simple des accords bilatéraux, plus ils ont l'ambition d'associer un nombre important de nations, plus l'usage des réserves peut se justifier, par le fait que les pays abordent l'objet de la négociation dans des conditions poli-

II. — Kan een door de Regering aangevane internationale Overeenkomst die aan het Parlement ter goedkeuring wordt voorgelegd, gedeeltelijk worden goedgekeurd, in die zin dat goedkeuring wordt onthouden aan een of verscheidene artikelen ?

Dit probleem vertoont twee aspecten :

A. — Een juridisch aspect.

B. — Een praktisch aspect.

A. — JURIDISCH ASPECT.

Hier stelt zich een eerste vraag : Kan een Staat die partij is bij een internationaal Verdrag, tot dit Verdrag toetreden en daarbij reserves maken op een of meer punten ? Het antwoord lijkt geen twijfel. Professor Olof Hoijer ⁽¹⁾ heeft een ganse reeks van die gevallen onderzocht en het probleem van de reserves in de internationale verdragen leek professor Dietrich Kappeler belangrijk genoeg om er een klein werkje aan te wijden ⁽²⁾.

Die reserves kunnen op drie wijzen worden gemaakt :

1° Ofwel worden zij in het Verdrag zelf gemaakt;

2° Ofwel worden zij gemaakt in een protocol in bijlage, dat bij de ondertekening van het Verdrag wordt ingediend door de verdragsluitende partij die de reserves formuleert;

3° Ofwel — doch die handelwijze wordt betwist — worden zij gemaakt bij de goedkeuring, hetzij in de vorm van een protocol, hetzij als een in de goedkeuringswet opgenomen wijziging of weglating van een of meer artikelen van het Verdrag.

1° Reserves bij het sluiten van de verdragen geformuleerd :

Die reserves worden door alle auteurs aangenomen, op voorwaarde dat de inhoud van het Verdrag niet wordt uitgehouden.

Waar zij onbegrijpelijk zijn in een bilateraal verdrag, vermits zij er zouden op neerkomen één der Verdragsluitende partijen verplichtingen op te leggen waaraan de andere zich zou onttrekken, zijn dergelijke reserves wel begrijpelijk wanneer het gaat om een multilateraal akkoord.

Niettemin voelt geen enkele auteur daar veel voor, en sommigen, zoals Olof Hoijer, wijzen, bij de ontleding van bepaalde verdragen waarin reserves voorkomen, op het gevaar ervan en op de moeilijkheden welke eruit voortspruiten (*op. cit.*, blz. 47).

Met deze auteur zijn wij van oordeel dat de aan de reserves verbonden bezwaren van die aard zijn dat er slechts uiterst omzichtig dient gebruik van gemaakt te worden. Anderzijds lijkt het geen twijfel dat ze soms noodzakelijk zijn. Zou Frankrijk het Verdrag van Rome tot oprichting van de Gemeenschappelijke Markt ondertekend hebben, indien in dit Verdrag niet bepaalde vrijwaringsclausules ten voordele van dit land waren opgenomen, die toch kennelijk als reserves zijn te beschouwen ? En is de veelbesproken lijst G iets anders dan een voorbehoud, zonder hetwelk geen instemming zou zijn bereikt, met het gevolg dat verscheidene landen niet zouden ondertekend hebben.

Hoe meer de internationale verdragen afwijken van de betrekkelijk eenvoudige formule van de bilaterale overeenkomsten, hoe meer getracht wordt er een groot aantal naties bij te betrekken, des te meer kan het maken van voorbehoud verantwoord worden doordat de landen het voorwerp van

(1) Olof Hoijer : Les Traités Internationaux, Paris, aux Editions Internationales, 1928, Tome I, pp. 148 à 158.

(2) Dietrich Kappeler : Les Réserves dans les Traités Internationaux, Verlag für Recht und Gesellschaft, Bâle, 1958.

(1) Olof Hoijer : Les Traités Internationaux, Parijs, Editions Internationales, 1928, Deel I, blz. 148 tot 158.

(2) Dietrich Kappeler : Les Réserves dans les Traités Internationaux, Verlag für Recht und Gesellschaft, Bazel, 1958.

tiques, économiques et sociales si différentes, que l'acceptation pure et simple de stipulations identiques leur est malaisée, voire impossible, alors même qu'il y a accord parfait sur le but poursuivi.

En résumé, quelque opinion qu'on ait sur l'altération que le procédé de la réserve apporte au caractère synallagmatique du Traité-contrat, l'usage en est établi et les auteurs ne diffèrent que par le fait que les uns l'acceptent, cependant que les autres ne font que s'y résigner sous la contrainte des faits.

2° *Réserves après signature, ou lors de l'approbation parlementaire :*

a) Il importe d'abord de souligner que la décision du Sénat rompt avec une tradition constante du législateur belge. Cela est si vrai qu'en séance du 11 mars 1954, fut déclaré irrecevable par le président de la Chambre, un amendement de M. Fayat, tendant à formuler des réserves en vue de garantir le maintien de la législation existante, dans la loi d'approbation de la Convention avec le Saint-Siège concernant le Congo belge (1).

Que disent les auteurs ?

P. Reuter (2) constate que « les réserves les plus discutables sont celles qui se manifestent au moment même d'une adhésion, lorsque les autres Etats sont devenus définitivement parties de la Convention ».

Olof Hoijer (op. cit., pp. 144 et 145), écrit :

« Nous avons relevé bien des inconvénients à la charge des réserves, faites au moment de la signature du Traité.

» Nous les retrouvons tous à propos des réserves formulées au moment de la ratification. Seulement, ils revêtent alors une gravité exceptionnelle, car ces réserves portent atteinte à un acte, dont on pouvait à juste titre considérer le texte comme définitif. De plus, elles se produisent à un moment où les signataires pourraient croire qu'un accord était intervenu entre eux. Elles les déçoivent ainsi dans leur attente légitime. La signature annonce que l'ère des négociations est close, que le projet qu'on discutait est devenu Traité, que désormais il faudra accepter ou repousser en bloc ».

Dietrich Kappeler (op. cit.), pourtant beaucoup plus favorable à la réserve que les autres auteurs que nous citons, dit (p. 19) : « La présentation d'une réserve, lors de la ratification d'un Traité, paraît beaucoup plus discutable que sa présentation à la signature. Un délai souvent long sépare ces deux actes, pendant lequel les parties ont pu croire de bonne foi que le Traité entrerait en vigueur tel qu'il avait été signé. Et voilà que, tout-à-coup, un partenaire détruit ces espérances en présentant une réserve ! ».

Dans son étude sur « L'assentiment des Chambres législatives aux Traités internationaux » (3) M. Paul-F. Smets, assistant à l'Université de Bruxelles, et chercheur au Centre Universitaire de droit public, cite très objectivement les arguments soutenus par l'honorable M. Rolin, pour justifier l'amendement que nous combattons, mais il ne les croit pas convaincants.

(1) Documents n°s 180 et 411 (1953-1954).

(2) « Droit International public », Presses Universitaires de France, Paris 1958.

(3) Bruxelles, Bruylant, 1964, pp. 49 et suiv.

de onderhandelingen aanvatten met zodanig uiteenlopende politieke, economische en sociale opvattingen dat zij moeilijk, zo niet onmogelijk, zonder meer eenvormige bepalingen kunnen aanvaarden, al zijn zij het ook volledig eens over het nagestreefde doel.

Kortom, hoe men ook mag staan tegenover de wijziging welke de wederkerigheid van een contract-Verdrag ondergaat door het maken van voorbehoud, dit is nu eenmaal een gevestigd gebruik, en de meningen van de auteurs verschillen slechts hierin dat sommigen het aanvaarden, terwijl de anderen er zich slechts noodgedwongen bij neerleggen.

2° *Reserves na ondertekening of bij de goedkeuring door het Parlement :*

a) Er dient vooreerst op gewezen te worden dat de beslissing van de Senaat gebroken heeft met een door de Belgische wetgever gevestigde traditie. Ten bewijze hiervan zij vermeld dat de voorzitter van de Kamer op de vergadering van 11 maart 1954 een amendement van de heer Fayat — dat ertoe strekte in de wet houdende goedkeuring van het Verdrag met de Heilige Stoel betreffende Belgisch-Congo reserves te formuleren met het oog op de instandhouding van de bestaande wetgeving — niet ontvankelijk verklaarde (1).

Wat zeggen de auteurs ?

P. Reuter (2) constateert dat « de meest betwistbare reserves diegene zijn welke geformuleerd worden op het ogenblik zelf van de toetreding, wanneer de andere Staten definitief Verdragsluitende partij geworden zijn ».

Olof Hoijer (op. cit., blz. 144 en 145) schrijft :

« Wij ontdekken heel wat bezwaren tegen het maken van voorbehoud op het ogenblik van de ondertekening van het Verdrag.

» Wij zien ze alle terug in verband met het voorbehoud dat wordt gemaakt op het ogenblik van de bekrachtiging. Maar dan zijn zij uitermate ernstig, want hier doet het voorbehoud afbreuk aan een akte waarvan men de tekst terecht als definitief kon beschouwen. Bovendien wordt dit voorbehoud gemaakt op een ogenblik waarop de ondertekenaars zouden kunnen denken dat zij het onderling eens zijn geworden. Zij worden aldus in hun gewettigde verwachting ontgoocheld. De ondertekening houdt de verwachting in, dat de periode van onderhandelingen afgesloten is, dat het besproken ontwerp een Verdrag is geworden dat men voortaan in zijn geheel moet aanvaarden of verwerpen. »

Dietrich Kappeler (op. cit.) die tegenover het voorbehoud nochtans een veel gunstiger standpunt inneemt dan de overige door ons geciteerde auteurs, zegt (blz. 19) : « Wanneer voorbehoud wordt gemaakt op het ogenblik van de bekrachtiging van een Verdrag, lijkt dat veel meer aanvechtbaar dan wanneer het bij de ondertekening wordt gemaakt. Tussen deze twee daden verloopt soms een lange periode, tijdens welke de partijen te goeder trouw hebben kunnen denken dat het Verdrag van kracht zou worden zoals het ondertekend werd. En plots wordt die verwachting dan bedrogen doordat een van de partners voorbehoud maakt ! ».

In zijn studie over de goedkeuring van de Internationale Verdragen door de Wetgevende Kamers (3) haalt de heer Paul-F. Smets, assistent aan de Universiteit van Brussel en vorser in het Universitair Centrum voor publiek recht, op zeer objectieve wijze de argumenten aan die de heer Rolin aanvoert ter verantwoording van het door ons bestreden amendement, doch hij vindt ze niet overtuigend.

(1) Stukken n°s 180 en 411 (1953-1954).

(2) « Droit International public », Presses Universitaires de France, Paris 1958.

(3) « L'assentiment des Chambres législatives aux Traités internationaux », Brussel, Bruylant, 1964, blz. 49 en volgende.

« On a longuement discuté, écrit M. Smets, le point de savoir si l'assentiment à un Traité international devait être *global*, ou, s'il devait être donné *article par article*. Les deux thèses ont été défendues; la première a justement prévalu. »

Et plus loin :

« Au cours de la discussion générale des projets de loi portant approbation des conventions pour régler les conflits de lois, en matière de mariage, de divorce ou de séparation de corps et de la Convention pour régler la tutelle des mineurs, conclues à La Haye le 12 juin 1902, M. Van den Heuvel, Ministre de la Justice, rejette la thèse du sénateur De Lantsheere en disant : l'assentiment est un consentement général; une approbation, c'est l'existence d'un concours de volonté portant sur l'ensemble. »

La thèse de M. De Lantsheere selon laquelle l'approbation doit avoir lieu article par article, est non seulement contraire à la Constitution et aux usages des pays parlementaires, mais elle est incompatible avec une procédure rationnelle. M. Wiener, sénateur de Bruxelles, souligna ce dernier argument : « Mais alors le Traité, comme tout projet de loi, pourra être amendé, divisé, chaque fois que l'initiative d'un membre des deux Chambres se sera exercée. Il faudra donc renvoyer le projet aux plénipotentiaires, donner de nouvelles instructions, et conserver les protocoles ouverts ⁽¹⁾. »

Après divers autres développements et références, M. Smets conclut :

« L'assentiment doit être global, pur et simple; il ne peut être assorti d'aucune condition.

» Les conventions doivent être approuvées ou rejetées par un vote unique. Leur texte, *ne varietur*, n'est pas susceptible d'amendement. »

Revenant à M. Hoijer (*op. cit.*, p. 144), nous lisons ceci, dont nous faisons notre conclusion, parce que ce texte exprime la pensée dominante de presque tous les auteurs :

« La ratification étant une approbation qui intervient après la fin des négociations, doit logiquement être pure et simple. Le Traité devrait être ratifié tel qu'il a été fait. Une ratification qui comporte des modifications au texte de la Convention ne constitue pas, à proprement parler, une ratification véritable, mais serait plutôt un *refus de ratifier* ⁽²⁾ avec indication de l'intention de voir s'ouvrir de nouveaux pourparlers.

» Si on apporte des changements dans la ratification, ce n'est plus le même Traité, et, par la suite, au moment de l'échange des ratifications, on aura autant de ratifications variées que de puissances contractantes. D'autre part, le Traité est une Convention, un contrat. Or, on ne devrait admettre ni que la volonté d'une seule partie change les stipulations une fois adoptées, ni oblige l'autre à les accepter.

» De la sorte, une ratification partielle imparfaite ou sous réserves, doit être considérée comme un refus de ratifier. »

(1) Note du rapporteur : M. Wiener touchait ici aux difficultés matérielles que suscite cette procédure, et dont nous traitons plus loin.

(2) Ici comme plus loin, c'est le rapporteur qui souligne.

« Men heeft lang geredetwist, schrijft de heer Smets, over de vraag of de goedkeuring van een internationaal Verdrag *globaal* moet zijn, dan wel of dit *artikelsgewijze* moet geschieden. De twee stellingen werden verdedigd, de eerste heeft het terecht gehaald. »

En verder :

« Tijdens de algemene bespreking van de wetsontwerpen houdende goedkeuring van de overeenkomsten tot regeling van de wetsconflicten inzake huwelijk, echtscheiding of scheiding van tafel en bed en van de Overeenkomst tot regeling van de voogdij over minderjarigen, die gesloten werden te 's-Gravenhage op 12 juni 1902, verwierp de heer Van den Heuvel, Minister van Justitie, de stelling van senator De Lantsheere met de verklaring : de toestemming is een algemene instemming; goedkeuring is wilsovereenstemming over het geheel. »

De stelling van de heer De Lantsheere, volgens welke de goedkeuring artikelsgewijze dient te worden verleend, is niet alleen strijdig met de Grondwet en de gebruiken in landen met een parlementair stelsel, maar zij is bovendien onverenigbaar met een rationele procedure. De heer Wiener, senator voor Brussel, wees met nadruk op laatstgenoemde argument : « Doch dan zal het Verdrag, zoals ieder wetsontwerp, geamendeerd en gesplitst kunnen worden telkens als een lid van een van beide Kamers van zijn initiatiefrecht gebruik maakt. Men zal het Verdrag dus, met nieuwe instructies, moeten terugzenden naar de gevolmachtigden en de protocollen open houden ⁽¹⁾. »

De heer Smets laat nog verscheidene andere beschouwingen en referenties volgen en besluit als volgt :

« De instemming moet globaal, zonder meer worden verleend; er mag geen enkele voorwaarde aan verbonden worden.

» Overeenkomsten dienen goedgekeurd of verworpen te worden bij één stemming over het geheel. De tekst ervan moet gelden als *ne varietur*, als niet vatbaar voor enig amendement. »

Met volgende passus uit Hoijer (*op. cit.*, blz. 144) willen wij besluiten, aangezien die tekst de hoofdgedachte weergeeft van bijna alle auteurs :

« De bekrachtiging is een goedkeuring die verleend wordt nadat de onderhandelingen beëindigd zijn; logischerwijze dient zij dan ook zonder voorbehoud te worden gegeven. Het Verdrag zou moeten goedgekeurd worden zoals het werd opgesteld. Een bekrachtiging die wijzigingen aanbrengt in de tekst van de Overeenkomst is eigenlijk geen echte bekrachtiging, maar veeleer een *weigering van bekrachtiging* ⁽²⁾, waaruit blijkt dat men nieuwe besprekingen wenst.

» Indien bij de bekrachtiging wijzigingen worden aangebracht, gaat het niet meer om hetzelfde Verdrag, en naderhand zal men, bij de uitwisseling van de bekrachtigingsoorkonden, evenveel verschillende bekrachtigingen tellen als er verdragsluitende partijen zijn. Het Verdrag is ten andere een Overeenkomst, een contract. Bijgevolg zou men niet mogen dulden dat door de wil van één partij de eenmaal aangevaarde bepalingen gewijzigd worden, noch dat de andere partij verplicht wordt die wijzigingen aan te nemen.

» Een gedeeltelijke, onvolledige of onder voorbehoud verleende bekrachtiging dient derhalve als een weigering van bekrachtiging te worden beschouwd. »

(1) Nota van de verslaggever : de heer Wiener handelde hier over de materiële moeilijkheden die deze procedure met zich brengt en waar wij het verder zullen over hebben.

(2) Hier, zoals verder, wordt door de verslaggever onderstreept.

Deux exemples peuvent être pourtant opposés à cette thèse.

Le premier:

Lorsqu'il s'est agi de donner leur assentiment à l'accord sur les privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique, approuvé par le Conseil des Gouverneurs, à Vienne le 1^{er} juillet 1959, les Chambres belges, sur proposition du Conseil d'Etat, ont approuvé sous certaines réserves (voir loi du 21 mai 1965, *Moniteur belge* du 17 novembre 1965). *Mais elles pouvaient le droit de le faire dans le texte même du Traité*, puisque l'article XII, section 38, alinéa 2 de la Convention de Vienne, prévoyait les limites dans lesquelles tout membre de l'Agence pourrait formuler des réserves. Aussi bien, les réserves stipulées par le Parlement belge, respectaient ces limites et ne portaient en rien atteinte à la substance même du Traité.

Par ailleurs, l'honorable rapporteur du Sénat fait état de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice, se prononçant à la majorité, le 28 mai 1951 ⁽¹⁾. Et le rapporteur rappelle que l'avis s'exprimait ainsi :

« L'Etat qui a formulé et maintenu une réserve à laquelle une ou plusieurs parties à la Convention font objection, *les autres parties n'en faisant pas* ⁽²⁾, peut être considéré comme partie à la Convention si ladite réserve est compatible avec l'objet et le but de celle-ci; il ne peut l'être dans le cas contraire. »

Ceci ne me paraît pas très convaincant.

1. Car le cas contraire, c'est celui où disparaîtraient les mots essentiels : « les autres parties n'en faisant pas ».

Or, il est au moins douteux que la plupart des Etats, parties à la Convention visée, n'objectent pas à une réserve mettant à néant l'un des deux points essentiels de l'Accord.

2. De plus, la Cour stipule : « si ladite réserve est compatible avec le but et l'objet de la Convention ».

Peut-on soutenir sérieusement qu'une réserve aboutissant à faire disparaître purement et simplement une des deux stipulations essentielles de la Convention, soit compatible avec le but, et, pour tout dire, l'existence de la Convention elle-même ?

3. Mais de plus, et dans le même avis, la Cour internationale de Justice, après avoir admis les réserves dans les limites que nous venons de préciser, ajoute :

« Comme aucun Etat ne peut être lié par une réserve à laquelle il n'a pas *consenti*, il en résulte nécessairement qu'en fait, chaque Etat qui fait objection à une réserve, s'inspirant de son appréciation personnelle de celle-ci dans les limites du critère de l'objet et du but énoncés ci-dessus, *peut ou non considérer l'Etat qui a formulé la réserve comme partie à la Convention* » ⁽²⁾.

Ceci est d'ailleurs à rapprocher de l'avis de L. Oppenheim ⁽³⁾ qui estime qu'il y a nécessité que la ou les parties co-contractantes acquiescent aux réserves, pour que celles-ci sortent valablement leurs effets.

⁽¹⁾ *Avis sur la validité des réserves à la Convention du 7 décembre 1948, pour la prévention et la répression du génocide*, 28 mai 1951, Recueil 1951, p. 21.

⁽²⁾ Ici comme plus loin, c'est le rapporteur qui souligne.

⁽³⁾ L. Oppenheim, *International Law*, 7th edition by H. Lauterpacht-Longmans, Green and Co Ltd, London 1948, p. 822.

In tegenovergestelde zin kunnen echter twee voorbeelden worden aangehaald.

Het eerste :

Toen op 1 juli 1959 de instemming van de Belgische Kamers moest worden verleend met de te Wenen door de Raad van Gouverneurs goedgekeurde Overeenkomst inzake voorrechten en immuniteiten van het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie, hebben zij, op voorstel van de Raad van State, hun goedkeuring onder voorbehoud geformuleerd (cf. wet van 21 mei 1965, *Belgisch Staatsblad* van 17 november 1965). *Doch het recht werd hen daartoe verleend door de tekst zelf van het Verdrag*, aangezien artikel XII, afdeling 38, tweede lid, van de Overeenkomst van Wenen bepaalde binnen welke grenzen ieder lid van het Agentschap reserves mocht formuleren. De door het Belgische Parlement geformuleerde reserves werden gemaakt met inachtneming van die grenzen en lieten de kern van het Verdrag onaangeroerd.

Anderzijds haalt de verslaggever van de Senaat het advies aan van het op 28 mei 1951 ⁽¹⁾ bij meerderheid uitspraak doende Internationaal Gerechtshof. De verslaggever herinnert eraan dat dit advies als volgt luidde :

« De Staat die een voorbehoud heeft gemaakt en gehandhaafd, waartegen een of meer partijen bij de Overeenkomst bezwaar maken, *terwijl de overige partijen geen bezwaren maken* ⁽²⁾, kan worden geacht partij te zijn bij de Overeenkomst indien dit voorbehoud te verenigen is met het onderwerp en het doel ervan, anders kan hij niet als partij worden beschouwd. »

Dit klinkt niet erg overtuigend.

1. Want met « anders » wordt het geval bedoeld, waarin de essentiële woorden : « terwijl de overige partijen geen bezwaren maken » zouden komen te verdwijnen.

Nu is het op zijn minst twijfelachtig dat de meeste Staten die partij zijn bij bedoelde Overeenkomst geen bezwaar maken tegen een voorbehoud waardoor een van de twee essentiële punten van de Overeenkomst vervalt.

2. Bovendien bepaalt het Hof : « indien dit voorbehoud te verenigen is met het onderwerp en het doel van de Overeenkomst ».

Kan men in alle ernst volhouden dat een voorbehoud, waardoor een van de twee essentiële bepalingen van de Overeenkomst vervalt, verenigbaar is met het doel en, per slot van rekening, met het bestaan zelf van de Overeenkomst ?

3. Doch na het formuleren van reserves te hebben toegestaan binnen de zoëven bepaalde grenzen, voegt het Internationaal Gerechtshof er in hetzelfde advies aan toe :

« Daar geen enkele Staat kan gebonden zijn door een voorbehoud waarin hij niet heeft *toegestemd*, volgt daaruit noodzakelijk dat iedere Staat die bezwaar maakt tegen een voorbehoud binnen de grenzen van het criterium van het hierboven vermelde onderwerp en doel, de Staat die het voorbehoud heeft gemaakt *al dan niet als partij bij de Overeenkomst kan beschouwen* » ⁽²⁾.

Dit stemt ten andere vrijwel overeen met het advies van L. Oppenheim ⁽³⁾, volgens wie het nodig is dat de mede-ondertekenende partij of partijen hun instemming betuigen met het voorbehoud opdat dit op geldige wijze uitwerking kan hebben.

⁽¹⁾ *Avis sur la validité des réserves à la Convention du 7 décembre 1948 pour la prévention et la répression du génocide*, 28 mei 1951, « Recueil 1951 », blz. 21.

⁽²⁾ Hier, zoals verder, wordt door de verslaggever onderstreept.

⁽³⁾ L. Oppenheim, *International Law*, 7^e uitgave, bij H. Lauterpacht-Longmans, Green and Co Ltd, London 1948, blz. 822.

B. — ASPECT PRATIQUE.

Il suffit de relire l'avis de la Cour de Justice pour voir les perturbations et désordres indescriptibles que l'usage des réserves, *après signature*, peut et doit entraîner. Leur multiplication rendrait impossible la mise en pratique de Traités multilatéraux, chaque Parlement approuvant les articles qui sont favorables au pays qu'il représente, rejetant ou mutilant les autres, acceptant ce qui correspond à son droit interne, refusant ce qui contraint à le modifier; il en résulterait une situation inextricable, car l'égalité des charges et des avantages, supportés par chacun des contractants, ferait place aux inégalités les plus inacceptables, entraînant l'inapplicabilité des traités.

AU POINT DE VUE DU DROIT INTERNE.

Faut-il insister sur la portée de l'article 68 de la Constitution ? Certes, le droit pour le Parlement, d'accepter ou de rejeter les traités que l'article 68 soumet à assentiment est incontestable. Mais, c'est à l'Exécutif seul qu'appartient la négociation et l'élaboration.

Or, on aperçoit mal ce qui sépare le fait d'amender un Traité du fait de le rédiger.

La séparation des pouvoirs, très nettement rappelée dans l'article 68 cesse dès lors d'être respectée.

CONCLUSION.

Votre Commission a été très attentive aux motifs qui ont conduit le Sénat à ne pas accepter l'article 4 du Traité. Elle reconnaît que ces motifs ne manquent pas de pertinence. Elle ne croit cependant pas que les inconvénients qu'ils pourraient présenter ne soient pas compensés, et au-delà, par les avantages qu'offre l'ensemble de la Convention. Dès lors, elle estime ne pas pouvoir rejeter l'Accord.

Comme elle est d'avis, avec plusieurs auteurs, que le rejet d'un article équivaut au rejet de la Convention toute entière, elle ne croit pas pouvoir suivre le Sénat dans la voie où il s'est engagé.

La Commission s'est donc, à l'unanimité, ralliée à l'approbation pure et simple du Traité.

Le Rapporteur,
G. BOHY.

Le Président,
A. VAN ACKER.

TEXTE
REAMENDE PAR LA CHAMBRE.

Article unique.

L'Accord de La Haye du 6 juin 1947, relatif à la création d'un Bureau international des Brevets, révisé à La Haye le 16 février 1961, sortira son plein et entier effet.

B. — PRAKTISCH ASPECT.

Men hoeft maar het advies van het Hof van Justitie te herlezen om te beseffen welke onbeschrijfelijke verstoring en wanorde het gevolg kan zijn — en onvermijdelijk is — van een voorbehoud dat *na de ondertekening* wordt gemaakt. Het veelvuldige gebruik daarvan zou de praktische tenuitvoerlegging van multilaterale verdragen onmogelijk maken, waarbij ieder Parlement de voor het eigen land voordelige artikelen zou goedkeuren en de andere verwerpen of verminken, aanvaarden wat in overeenstemming is met zijn intern recht en verwerpen wat tot wijziging van dat recht noopt; daardoor zou een onontwarbare toestand ontstaan, want de gelijkheid van de lasten en voordelen voor elk der betrokken partijen zou vervangen worden door de meest onaanvaardbare ongelijkheid, zodat de verdragen niet kunnen toegepast worden.

IN VERBAND MET HET INTERN RECHT.

Moet er groot belang worden gehecht aan de draagwijdte van artikel 68 van de Grondwet ? Het Parlement beschikt voorzeker over het onbetwistbare recht om de verdragen, waarvoor zijn goedkeuring krachtens dat artikel 68 vereist is, te aanvaarden of te verwerpen. Doch de onderhandelingen en de uitwerking behoren uitsluitend tot de bevoegdheid van de Uitvoerende Macht.

Men ziet echter niet goed in waarin het verschil zou bestaan tussen het amenderen en het opstellen van een Verdrag.

De scheiding der machten, waaraan artikel 68 zeer duidelijk herinnert, wordt hier derhalve niet meer in acht genomen.

BESLUIT.

Uw Commissie heeft grote aandacht geschonken aan de beweegredenen welke de Senaat ertoe gebracht hebben artikel 4 van het Verdrag te verwerpen. Zij erkent dat deze beweegredenen enigszins pertinent zijn. Zij is nochtans van oordeel dat de nadelen welke daaruit zouden kunnen volgen, ruimschoots vergoed worden door de voordelen welke aan de Overeenkomst, in haar geheel, verbonden zijn. Zij meent derhalve dat zij de Overeenkomst niet mag verwerpen.

Aangezien zij, evenals verscheidene auteurs, van oordeel is dat het verwerpen van één artikel gelijkstaat met het verwerpen van de gehele Overeenkomst, kan zij de door de Senaat gevolgde zienswijze niet delen.

De Commissie spreekt zich dus eenparig uit voor de goedkeuring van het Verdrag, zonder enig voorbehoud.

De Verslaggever,
G. BOHY.

De Voorzitter,
A. VAN ACKER.

DOOR DE KAMER
OPNIEUW GEAMENDEERDE TEKST.

Enig artikel.

De Overeenkomst van 's-Gravenhage van 6 juni 1947 betreffende de oprichting van een Internationaal Octrooibureau, herzien te 's-Gravenhage op 16 februari 1961, zal volkomen uitwerking hebben.