

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1969-1970.

25 FEVRIER 1970.

Projet de loi portant approbation de la Convention portant loi uniforme sur la vente internationale des objets mobiliers corporels et de l'Annexe, faites à La Haye le 1^{er} juillet 1964.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES (1)
PAR M. DE STEXHE.

Pages

SOMMAIRE.

<i>Chapitre 1.</i> — La Convention et la loi uniforme : objet et importance	2
<i>Chapitre 2.</i> — Ratification de la Convention avant l'approbation des Chambres	6
I. justification donnée par le Gouvernement	7
II. examen des principes constitutionnels relatifs à la ratification, et à l'assentiment des Chambres, dans les cas où il est requis	8
— effets d'une ratification sans assentiment en droit international	
— en droit interne	
III. Application de ces principes au cas d'espèce	13
<i>Chapitre 3.</i> — Les déclarations de réserves	14
Rôle respectif du Gouvernement et du Parlement	
— Principes	
— Application au projet	
<i>Chapitre 4.</i> — Effets en droit interne, du traité international en vigueur	17

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

M.M. Struye, président; Ansiaux, Ballet, Custers, Dejardin, Dekeyzer, De Winter, Herbiet, Housiaux, Hulpiau, Lilar, Machtens, Maisse, Rombaut, Van Bogaert et de Stexhe, rapporteur.

R. A 7892

Voir :

Document de la Chambre des Représentants :
166 (Session de 1968-1969) : Projet de loi.

Annales de la Chambre des Représentants :
6 mars 1969.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1969-1970.

25 FEBRUARI 1970.

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag houdende een eenvormige wet inzake de internationale koop van roerende lichamelijke zaken en van de Bijlage, opge maakt te 's-Gravenhage op 1 juli 1964.

VERSLAG

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

Bladz.

INHOUDSOPGAVE.

<i>Hoofdstuk 1.</i> — Doel en belang van het verdrag en de eenvormige wet	2
<i>Hoofdstuk 2.</i> — Bekrachtiging van het verdrag vóór de goedkeuring door de Kamers	6
I. verantwoording van de Regering	7
II. onderzoek van de grondwettelijke beginselen betreffende de bekrachtiging en de instemming van de Kamers in de gevallen waarin deze vereist is	8
— gevolgen van een bekrachtiging zonder instemming naar internationaal recht	
— naar intern recht	
III. Toepassing van deze beginselen of speciale gevallen	13
<i>Hoofdstuk 3.</i> — Verklaringen van voorbehoud	14
Respectieve rol van Regering en Parlement	
— Beginselen	
— Toepassing op het ontwerp	
<i>Hoofdstuk 4.</i> — Internrechtelijke gevolgen van een geldend internationaal verdrag	17

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Ansiaux, Ballet, Custers, Dejardin, Dekeyzer, De Winter, Herbiet, Housiaux, Hulpiau, Lilar, Machtens, Maisse, Rombaut, Van Bogaert en de Stexhe, verslaggever.

R. A 7892

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :
166 (Zitting 1968-1969) : Ontwerp van wet.

Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :
6 maart 1969.

MESSIEURS,

CHAPITRE I.

Objet et importance de la Convention et de la loi uniforme.

Les praticiens du droit, comme tous ceux qui sont mêlés professionnellement au négoce international, auront pris connaissance avec un très vif intérêt de la loi uniforme sur la vente internationale des objets mobiliers corporels, proposée à la signature des Etats, par la convention faite à La Haye le 1^{er} juillet 1964.

Il en sera de même de la Convention de la même date, portant loi uniforme sur la formation des contrats de telle vente (doc. n° 166 et 167, Chambre des Représentations 1968-1969).

Ces deux projets de loi déposés à la Chambre des Représentants, en date du 26 novembre 1968, y ont été approuvés sans débat, ni rapport de commission, en date du 6 mars 1969.

En proposant leur approbation par le Sénat, il nous paraît cependant opportun de formuler quelques commentaires sur la portée de ces conventions et diverses questions de principe qu'elles posent.

Les deux documents soumis à l'approbation du Sénat comprennent chacun :

1. Le projet de loi portant approbation.
2. La convention internationale.
3. La loi uniforme.
4. La première des conventions comprend en outre un commentaire particulièrement instructif de M. le Professeur Tunc.

Le présent rapport examine le premier de ces deux projets, relatif à la Convention portant loi uniforme sur la vente internationale des objets mobiliers corporels.

I. — Le projet de loi portant approbation de la convention est précédé d'un exposé des motifs : notons dès à présent que dans cet exposé, le Gouvernement ne se borne pas à demander l'approbation par le Parlement de la Convention Internationale, mais il indique la mesure dans laquelle il compte faire usage ou non de son droit à des déclarations de réserves, permises aux Etats par les articles II à V de la Convention.

Nous reviendrons plus loin sur cet aspect particulier, en soulignant qu'à notre avis, il appartient en définitive au législateur national, et non au Gouvernement seul, de décider de ces déclarations, de leur maintien ou de leur rétractation. Cette matière de droit privé doit normalement relever du législateur ordinaire.

MIJNE HEREN,

HOOFDSTUK I.

Doel en belang van het Verdrag en de eenvormige wet.

De rechtspractici en allen die beroepshalve bij de internationale handel betrokken zijn, zullen met grote belangstelling kennis nemen van de eenvormige wet inzake de internationale koop van roerende lichamelijke zaken, die aan de Staten ter ondertekening voorgesteld wordt door het Verdrag opge maakt te 's-Gravenhage op 1 juli 1964.

Dit geldt eveneens voor het Verdrag van dezelfde datum houdende eenvormige wet inzake de totstandkoming van desbetreffende koopovereenkomsten (Gedr. St. n° 166 en 167, Kamer van Volksvertegenwoordigers 1968-1969).

Die twee ontwerpen van wet zijn op 26 november 1968 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend en op 6 maart 1969 aangenomen zonder bespreking of verslag van de Commissie.

Wij stellen voor dat ook de Senaat ze zou goedkeuren, maar het lijkt ons toch wenselijk de strekking ervan en enkele principiële kwesties enigszins toe te lichten.

De twee gedrukte stukken bevatten elk :

1. het ontwerp van de goedkeuringswet;
2. het internationale verdrag;
3. de eenvormige wet;
4. het eerste stuk bevat bovendien een bijzonder leerrijke commentaar van professor Tunc.

Dit verslag behandelt het eerstgenoemde ontwerp, dat betrekking heeft op het Verdrag houdende een eenvormige wet inzake de internationale koop van roerende lichamelijke zaken.

I. — Het ontwerp van wet houdende goedkeuring van het verdrag wordt voorafgegaan door een memorie van toelichting. Op te merken valt dat de Regering in die memorie niet alleen vraagt dat het Parlement het internationale verdrag zou bekrachtigen, maar ook aangeeft in hoever zij voornemens is al dan niet gebruik te maken van haar recht op verklaringen van voorbehoud, aan de Staten toegestaan door de artikelen II tot V van het Verdrag.

Wij zullen hierop verder nog terugkomen maar stippen reeds aan dat het, naar ons gevoelen, de nationale wetgever is en niet de Regering alleen die moet beslissen over die verklaringen, hun handhaving of hun intrekking. Deze privaatrechtelijke materie komt normalerwijze aan de gewone wetgever toe.

II. — Le texte de la convention signé à La Haye le 1^{er} juillet 1964.

On notera que sur une trentaine d'Etats représentés à la Conférence de la Haye, la Convention fut finalement signée par les six pays de la C.E.E., le Royaume Uni, la Grèce, la Hongrie, Israël, Saint Marin, la cité du Vatican.

Mais pour obtenir ces signatures, il a fallu accepter des réserves, laissées à la discrétion de chaque Etat.

Ces réserves sont importantes: par exemple, la réserve prévue à l'article V, à la demande du Royaume Uni, réduit de beaucoup l'importance de la loi uniforme dans les Etats qui en feront usage.

III. — La loi uniforme.

L'objet de cette loi n'est pas aussi large que son titre pour-rait le laisser supposer.

Il eût été plus précis, nous semble-t-il, de parler de la « Convention portant Loi uniforme sur les obligations des vendeurs et des acheteurs dans les contrats de ventes internationales de certains objets mobiliers corporels ».

En effet, la loi uniforme ne recouvre pas tout le droit de la vente; son objet est limité : le texte de la loi uniforme, comme le rapport du professeur Tunc, sont très précis sur l'objet de la loi : résumons quelques points essentiels.

1. Vente internationale d'objets mobiliers corporels.

Pour qu'elle soit internationale au regard de la loi uniforme, il faut que les parties aient leur établissement ou leur résidence, sur les territoires d'Etats différents et de plus que l'on constate soit un mouvement de la chose vendue à travers une frontière, soit un échange des consentements à travers une frontière, soit au moins une délivrance de la chose dans un pays autre que celui où l'échange des consentements a eu lieu (doc. p. 30).

Certaines ventes mobilières sont exclues, telles les ventes de valeurs mobilières, monnaies, électricité, navires, bateaux, aéronefs, etc...

2. La loi uniforme régit exclusivement les obligations des vendeurs et des acheteurs, et leurs sanctions. C'est la même matière qui est réglementée principalement par les articles 1602 à 1657 du Code civil.

La loi uniforme ne réglemente pas, en principe, la formation du contrat quant à la capacité des parties, l'échange des consentements, les vices de ceux-ci. L'échange des consen-

II. — Tekst van het verdrag ondertekend te 's-Gravenhage op 1 juli 1964.

Men zal opmerken dat een dertigtal Staten op de Conferentie van 's-Gravenhage vertegenwoordigd waren, maar dat uiteindelijk slechts de zes landen van de E.E.G., het Verenigd Koninkrijk, Griekenland, Hongarije, Israël, San Marino en Vaticaanstad het verdrag hebben ondertekend.

Om dit resultaat te bereiken moesten dan nog voorbehoudsbepalingen worden aanvaard die elke Staat vrij zou kunnen toepassen.

Deze reserves zijn belangrijk : zo vermindert bijvoorbeeld het voorbehoud dat in artikel V is opgenomen ter voldoening aan het verzoek van het Verenigd Koninkrijk, sterk de betekenis van de eenvormige wet in de landen waar het zal gelden.

III. — Eenvormige wet.

Het doel van deze wet is niet zo ruim als het opschrift zou kunnen laten veronderstellen.

Het zou, menen wij, nauwkeuriger geweest zijn te spreken van een « Verdrag houdende een eenvormige wet nopens de verplichtingen van kopers en verkopers in de internationale koopovereenkomsten betreffende sommige roerende lichamelijke zaken ».

De eenvormige wet slaat namelijk niet op het gehele kooprecht; het doel ervan is beperkt : de tekst van de eenvormige wet evenals het verslag van professor Tunc zijn zeer nauwkeurig wat betreft het doel van de wet; laten wij enkele hoofdpunten samenvatten.

1. Internationale koop van roerende lichamelijke zaken.

Er kan slechts dan sprake zijn van een internationale koopovereenkomst naar de zin van de eenvormige wet, wanneer partijen hun vestiging of verblijfplaats hebben op het grondgebied van verschillende Staten en wanneer voorts kan worden geconstateerd dat er hetzij een vervoer van de verkochte zaak zelf over een grens, hetzij een uitwisseling van wilsverklaringen van het ene land naar het andere, of althans een aflevering van de zaak in een ander land dan dat waar de uitwisseling der wilsverklaringen is geschied, heeft plaatsgevonden (Gedr. St. blz. 30).

Sommige roerende zaken zijn uitgesloten, bijvoorbeeld de verkoop van waardepapieren en betaalmiddelen, electriciteit, zeeschepen, binnenschepen, luchtvaartuigen, enz.

2. De eenvormige wet bepaalt uitsluitend de verplichtingen van kopers en verkopers evenals de straffen. Dit zijn zaken die hoofdzakelijk worden geregeld in de artikelen 1602 tot en met 1657 van het Burgerlijk Wetboek.

De eenvormige wet regelt in beginsel niet de totstandkoming van de overeenkomst uit het oogpunt van de handelsbekwaamheid van de partijen, de uitwisseling van de

tements fait l'objet de la 2^e Convention et de la loi uniforme y annexée (doc. Ch. n° 167).

Les Etats sont libres d'approuver la première convention sans la seconde.

La loi uniforme ne concerne pas davantage les effets que la conclusion du contrat peut produire sur la propriété de la chose vendue, ni non plus la validité du contrat, ou encore la validité des usages susceptibles d'être invoqués par les parties (Doc. p. 31-32).

3. *La loi a un caractère supplétif* : les parties « sont libres d'exclure totalement ou partiellement l'application de la loi ».

Cette exclusion peut être expresse ou tacite (art. 3).

La loi comprend 101 articles : il a été rappelé (doc. p. 36) que « le Code Civil Français consacre à la vente 120 articles dont 56 aux seules obligations du vendeur et de l'acheteur et que ces dispositions s'insèrent dans une théorie générale des obligations, exposée en 269 articles dont 34 pour le seul effet des obligations ».

Cette œuvre remarquable a mis 33 ans pour voir le jour : elle est due tout d'abord à l'initiative, en 1931 de l'Institut International pour l'Unification du Droit Privé, puis en 1951 et en 1964, à l'initiative du Gouvernement des Pays-Bas, qui réunit les conférences diplomatiques.

Entretemps, le travail avait été préparé en commission par les meilleurs juristes, travaillant en collaboration avec les Etats représentés et avec la Chambre de Commerce Internationale.

4. Un des juristes qui a joué un rôle de premier plan, et qui fut d'ailleurs le rapporteur de la conférence diplomatique, est M. André Tunc, professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris.

Il est heureux que, répondant à la suggestion du Conseil d'Etat, le Gouvernement ait publié en annexe au projet de loi, le très important et remarquable commentaire doctrinal du professeur Tunc (doc. p. 27 à 58).

Dans son introduction, M. Tunc souligne justement, exemples à l'appui, « la gêne qu'apporte au commerce international, la diversité des droits », et combien aussi... « pour les entreprises qui ne sont pas les plus puissantes, l'unification du droit de la vente internationale est précieuse : elle leur permet d'avoir à connaître seulement deux droits : celui de leur pays et celui de la loi uniforme », et plus loin... « Une unification plus radicale du droit de la vente pourrait même sembler désirable. On pourrait souhaiter que toutes les nations s'unissent pour unifier leur droit de la vente, sans distinction entre la vente nationale et la vente internationale ».

toestemmingen, de gebreken ervan. De uitwisseling van de toestemmingen vormt het onderwerp van het tweede verdrag en de bijbehorende eenvormige wet (Gedr. St. Kamer, n° 167).

De Staten kunnen het eerste verdrag goedkeuren zonder het tweede.

De eenvormige wet bepaalt evenmin welke rechtsgevolgen de afsluiting van de overeenkomst kan hebben op de eigendom van de verkochte zaak, de geldigheid van de overeenkomst of de geldigheid van de gebruiken waarop partijen zich zouden kunnen beroepen (Gedr. St. blz. 31-32).

3. *De wet heeft een aanvullend karakter* : partijen « zijn vrij om de toepassing van de wet geheel of ten dele uit te sluiten ».

Deze uitsluiting kan uitdrukkelijk of stilzwijgend geschieden (art. 3).

De wet telt 101 artikelen : er is opgemerkt (Gedr. St. blz. 36) « dat de Franse Code civil aan de koop 120 artikelen wijdt, waarvan 56 alleen al aan de verplichtingen van de verkoper en de koper en dat deze bepalingen zijn geworteld in een algemene leer van de verbintenissen, die is uitgewerkt in 269 artikelen, waarvan er 34 alleen al zijn gewijd aan de gevolgen van de verbintenissen ».

Dit voortreffelijk werk heeft 33 jaar in beslag genomen : het is in de eerste plaats te danken aan het initiatief dat in 1931 werd genomen door het Internationaal Instituut voor de Eenmaking van het Privaat recht, en vervolgens aan het initiatief van de Nederlandse regering die in 1951 en 1964 de diplomatieke conferenties bijeenriep.

Ondertussen werd het werk in de commissies voorbereid door de beste juristen, in samenwerking met de vertegenwoordigde staten en de Internationale Kamer van Koophandel.

4. Een van de juristen die een eersterangsrol gespeeld heeft en trouwens verslaggever was op de diplomatieke conferentie, is de heer André Tunc, professor aan de « Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris ».

Het is een goede zaak dat de Regering, op voorstel van de Raad van State, de zeer belangrijke en opmerkelijke rechtsgeleerde commentaar van Prof. Tunc als bijlage bij het wetsontwerp heeft gepubliceerd (Gedr. St. blz. 27 tot 58).

In zijn inleiding schrijft de heer Tunc terecht, met voorbeelden tot staving, dat « de verscheidenheid van recht het internationale handelsverkeer bemoeilijkt », dat « voor ondernemingen die niet zo machtig zijn de eenmaking van het recht betreffende de internationale koop een waardevolle zaak is; dit betekent immers dat zij voortaan niet meer dan twee rechtsstelsels behoeven te kennen, nl. dat van hun eigen land en dat van de eenvormige wet » en voorts... « een nog verdergaande eenmaking van het kooprecht zou zelfs wenselijk kunnen zijn. Het ware te hopen dat alle naties eendrachtig hun kooprecht eenmaken, zonder onderscheid tussen nationale en internationale koop ».

Est-il besoin de souligner longuement combien ces observations sont particulièrement pertinentes pour la Belgique, où actuellement les exportations et les importations représentent des échanges d'une valeur de 500 milliards de francs par an.

Bien plus, ne devrions-nous pas envisager sérieusement en cette matière l'alignement de notre droit interne sur cette loi uniforme, d'autant plus que pour les rédacteurs de la loi, celle-ci... « est moins une œuvre de compromis qu'une œuvre de choix et de création. Les rédacteurs se sont inspirés d'institutions nationales, chaque fois que celles-ci leur ont semblé intrinsèquement bonnes, et susceptibles d'apporter une amélioration aux rapports internationaux. Sur chaque point, ils ont recherché ce qui, dans l'expérience des différentes nations, leur semblait le meilleur... » (doc. p. 28).

Ainsi, à titre d'exemple, n'est-ce pas une amélioration que le système des sanctions en cas de violation d'une obligation : résolution de plein droit ou par simple déclaration notifiée à la partie défaillante, sans intervention judiciaire. Ce système est plus rigoureux que celui du Code civil, plus expéditif, notamment en cas de « contravention essentielle ».

Soulignons également à titre exemplatif qu'aucune forme n'est prescrite pour le contrat de vente : la vente de nature civile peut se prouver comme en matière de vente commerciale, même si elle excède la valeur fixée à l'article 1341 du Code civil.

Pour le surplus l'exposé des motifs du Gouvernement résume (p. 5 et 6) les différences essentielles entre les règles de la loi uniforme et celles du Code civil, et nous y renvoyons.

**

L'unification du droit de la vente entre les pays de la C.E.E. préoccupe justement ceux-ci, comme les organes de la C.F.E. L'on peut se réjouir de constater que les six pays de la C.E.E. furent parmi les premiers à signer la convention, et qu'au cours des réunions de coordination qui se sont tenues à Bruxelles, entre représentants des Etats membres de la C.E.E. l'intérêt de la loi uniforme pour la communauté n'a pas manqué d'être souligné (voir exposé des motifs p. 3 *in fine*).

On notera également que plusieurs de ces Etats recherchent une attitude parallèle pour le dépôt des projets de lois d'approbation devant leur Parlement, ainsi que dans l'usage ou non des réserves prévues à la Convention.

On peut regretter toutefois que ces travaux n'aient pas encore débouché sur des ratifications nombreuses, par exemple celles des six Etats de la Communauté; ou encore celles des Etats membres du Conseil de l'Europe, en attendant les autres.

**

Ces quelques observations suffisent, nous semble-t-il, à justifier l'approbation de la Convention : tout effort d'unification du droit a toujours recueilli l'approbation de la Belgique :

Deze opmerkingen zijn bijzonder pertinent voor België waar de in- en uitvoer thans een bedrag van nagenoeg 500 miljard per jaar bereikt. Dit hoeven wij wel niet nader te beklemtonen.

Bovendien zouden wij er ernstig aan moeten denken ons intern recht in overeenstemming te brengen met deze eenvormige wet, te meer daar deze wet « niet zozeer een werk van compromissen, dan wel een werk van keuze en van schepping is. De opstellers hebben nationale rechtsfiguren tot voorbeeld genomen wanneer zij van mening waren dat deze op zichzelf goed waren en tot verbeteringen in het internationale rechtsverkeer zouden kunnen leiden. Op elk punt hebben zij nagegaan wat hun, gezien de ondervindingen in de verschillende landen, het beste voorkwam... » (Gedr. St. blz. 28).

Zo is het bij voorbeeld een verbetering dat sancties worden gesteld op de niet-nakoming van een verplichting : ontbinding van rechtswege of door een gewone verklaring geadresseerd aan de in gebreke gebleven partij, zonder gerechtelijke tussenkomst. Deze regeling is strenger dan die van het Burgerlijk Wetboek en werkt ook sneller, met name in geval van « wezenlijke tekortkoming ».

Bij wijze van voorbeeld zij verder vermeld dat voor de koopovereenkomst geen vormvereiste geldt : de burgerrechtelijke koop kan op dezelfde wijze worden bewezen als de handelsrechtelijke koop, zelfs indien hij in waarde uitgaat boven het bedrag bepaald bij artikel 1341 van het Burgerlijk Wetboek.

In de memorie van toelichting van de Regering wordt een samenvatting gegeven (blz. 5 en 6) van de voornaamste verschillen tussen de regels van de eenvormige wet en die van het Burgerlijk Wetboek.

**

De E.E.G.-landen en de E.E.G.-organen ijveren terecht voor de eenmaking van het kooprecht tussen deze landen. Het is verheugend dat de zes E.E.G.-landen onder de eerste waren die het Verdrag hebben ondertekend en dat het belang van de eenvormige wet voor de Gemeenschap duidelijk werd onderstreept tijdens de coördinatievergaderingen die de vertegenwoordigers van de lidstaten van de E.E.G. te Brussel hebben gehouden (Memorie van Toelichting, blz. 3, *in fine*).

Sommige van die Staten streven bovendien naar eenzelfde regeling wat betreft de indiening van de goedkeuringswetten bij hun parlement en de toepassing van de voorbehoudsbepalingen waarin het Verdrag voorziet.

Het is evenwel te betreuren dat die werkzaamheden nog niet hebben geleid tot talrijke bekrachtigingen, bijvoorbeeld door de zes staten van de Gemeenschap of door de lidstaten van de Raad van Europa, in afwachting van de andere.

**

Uit deze enkele opmerkingen blijkt o.i. het nut van de goedkeuring van het Verdrag : elke inspanning tot eenmaking van het recht is in België altijd met een goed oog bekeken.

Elle se justifie d'autant plus en cette matière où, comme nous l'avons déjà dit, la vente internationale joue un rôle particulier et vital dans notre pays.

L'unification du droit engendre la sécurité des parties, évite les surprises désagréables de la connaissance imparfaite des lois, des usages ou de la jurisprudence dans les divers pays, évite les procès...

Le Parlement se doit donc de ratifier cette Convention, même si l'addition de réserves laissées à la liberté de chaque état, comme le caractère partiel de la matière visée, ne répondent pas à notre souhait d'unification et de sécurité plus complètes.

Ces réserves sont importantes, mais la loi uniforme n'eût pas été acceptée sans elles par certains états; tout pas en avant est un progrès.

**

Il a été constaté toutefois que ce projet de loi d'approbation posait diverses questions de procédure et de fond qui méritaient un examen particulier dont elle a chargé un groupe de travail restreint.

CHAPITRE II.

Ratification avant l'approbation des Chambres.

Votre Commission a constaté avec surprise que le Gouvernement a ratifié la Convention Internationale, sans attendre l'assentiment des Chambres, et dans le même temps où il le sollicitait.

Rappelons que cette Convention a été signée le 1^{er} juillet 1964, le projet de loi d'approbation a été déposé à la Chambre des Représentants le 26 novembre 1968 : il y fut voté sans débat le 6 mars 1969. La ratification date du 12 décembre 1968.

Le projet du présent rapport était rédigé et imprimé (23 septembre 1969), quand votre Commission a appris cette ratification par des articles publiés au Journal des Tribunaux du 20 septembre 1969 page 500, 1^{er} septembre 1969 page 610 sous le titre « Ratification mitigée », J.T. du 15 novembre 1969 page 646 sous le titre « Ratification et inconvenance gouvernementale ».

A la vérité, cependant, l'annonce d'une ratification « sans délai », et avant approbation parlementaire pouvait se déduire d'une phrase de l'exposé des motifs du projet de loi (Doc. Ch. n° 166-1, p. 4). Elle ne fut cependant pas portée ensuite à la connaissance des Chambres.

Votre Commission a examiné, à cette occasion, certains aspects de la procédure de ratification des traités : nous les exposerons ci dessous.

Het streven naar eenmaking is op dit gebied des te meer gerechtvaardigd daar, zoals wij reeds hebben gezegd, de internationale handel voor ons land van levensbelang is.

De eenmaking van het recht leidt tot zekerheid voor de partijen, zij voorkomt onaangename verrassingen als gevolg van onvoldoende kennis van de wetten, de gebruiken of de rechtspraak in de verschillende landen, processen worden vermeden, enz...

Het Parlement is dus aan zichzelf verplicht het Verdrag te bekrachtigen, zelfs indien het, als gevolg van de toevoeging van voorbehoudsbepalingen naar believen van iedere staat en de gedeeltelijke regeling van het probleem, niet volledig beantwoordt aan ons streven naar meer eenheid en grotere zekerheid.

Deze voorbehoudsbepalingen zijn van groot belang, maar zonder deze bepalingen zou de eenvormige wet niet aangevaard worden zijn : iedere stap voorwaarts is vooruitgang.

**

Dit ontwerp van goedkeuringswet heeft enkele bijzondere vragen doen rijzen met betrekking tot de procedure zowel als tot de inhoud en er werd een beperkte werkgroep ingesteld om ze te onderzoeken.

HOOFDSTUK II.

Bekrachtiging vóór de goedkeuring door de Kamers.

Uw Commissie heeft met verrassing vastgesteld dat de Regering het internationale verdrag bekrachtigd heeft zonder de gevraagde goedkeuring van de Kamers af te wachten.

Het verdrag werd ondertekend op 1 juli 1964, het ontwerp van goedkeuringswet werd bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend op 26 november 1968 en is er zonder bespreking aangenomen op 6 maart 1969. De bekrachtiging vond plaats op 12 december 1968.

Toen het ontwerp van dit verslag was opgesteld en gedrukt (23 september 1969), vernam uw Commissie uit artikelen in het Journal des Tribunaux van 20 september 1969, bz. 500, 1 oktober 1969 blz. 610, met als opschrift « Ratification mitigée », en 15 november 1969, blz. 646, onder het opschrift « Ratification et inconvenance gouvernementale », dat het verdrag reeds bekrachtigd was.

In feite kon de aankondiging van de « onverwijld » bekrachtiging vóór de goedkeuring door het Parlement worden afgeleid uit een passus van de memorie van toelichting bij het wetsontwerp. (Gedr. St. K. n° 166-1, blz. 4). Zij is naderhand evenwel niet meer ter kennis gebracht van de Kamers.

Uw Commissie heeft bij deze gelegenheid sommige aspecten van de procedure van bekrachtiging van de verdragen nader onderzocht. Wij komen er hierna op terug.

1. Justification de la décision prise par le Gouvernement.

Interrogé par votre Rapporteur, le Ministre des Affaires Etrangères a précisé :

A) Le Gouvernement n'a pas ratifié la Convention portant loi uniforme sur la *formation des contrats...*, faisant l'objet de la 2^e convention de La Haye du 1^{er} juillet 1964.

B) S'il a ratifié la première convention, portant loi uniforme sur la vente internationale... c'est en faisant usage de la réserve visée à l'article V de la convention, c'est-à-dire qu'en attendant l'approbation parlementaire, la loi uniforme ne sera applicable en Belgique « qu'aux contrats dont les parties ont, en vertu de l'article 4 de la loi uniforme, choisi cette loi comme régissant le contrat ».

Le Ministre des Affaires Etrangères a déclaré que cette réserve sera retirée « lorsque l'approbation du Parlement aura été acquise ».

Il a justifié cette procédure inhabituelle par l'opportunité, qui est apparue en fin 1968, de provoquer aussi rapidement que possible, l'entrée en vigueur de la Convention de La Haye.

Actuellement cette Convention n'est *pas* encore entrée en vigueur, les cinq instruments de ratification ou d'adhésion n'étant pas encore déposés.

Voici les termes exacts des déclarations faites lors de la ratification du 12 décembre 1968 :

« *Belgique* : ratification, 12 décembre 1968 sous réserve des déclarations suivantes :

« Conformément aux dispositions de l'article V de la Convention, le Royaume de Belgique n'appliquera la loi uniforme *qu'aux contrats* dont les parties ont, en vertu de l'article 4 de la loi uniforme, *choisi cette loi comme régissant le contrat*. Conformément aux dispositions de l'article IV de la Convention, le Royaume de Belgique n'appliquera la loi uniforme que si la Convention de La Haye du 15 juin 1955 sur la loi applicable aux ventes à caractère international d'objets mobiliers corporels conduit à l'application de la loi uniforme. La présente notification prendra effet si le Royaume de Belgique retire la déclaration faite en conformité de l'article V de la Convention. »

En faisant usage de ces réserves, le Ministre des Affaires étrangères a considéré que cette Convention internationale pouvait, dès lors, être ratifiée sans l'assentiment préalable des Chambres : l'article 68/2 de la Constitution requiert, en effet, cet assentiment mais pour les traités qui pourraient lier individuellement les Belges.

Or, explique-t-on, avec la réserve de l'article V, les Belges ne risquent pas d'être liés individuellement par le *Traité*; ils ne le seraient éventuellement que de leur accord personnel et exprès.

I. Verantwoording van de beslissing van de Regering.

Op een vraag van uw verslaggever heeft de Minister van Buitenlandse Zaken het volgende verklaard :

A) De Regering heeft het verdrag houdende eenvormige wet inzake de *totstandkoming van internationale koopovereenkomsten...*, d.i. het tweede verdrag van 's Gravenhage van 1 juli 1964, niet bekrachtigd.

B) Zij heeft wel het eerste verdrag houdende eenvormige wet inzake de internationale koop... bekrachtigd, maar daarbij het voorbehoud gemaakt waarvan sprake is in artikel V van het verdrag, d.w.z. dat de eenvormige wet, in afwachting van de goedkeuring door het Parlement, in België slechts van toepassing zal zijn « op koopovereenkomsten waarin partijen, op grond van artikel 4 van de eenvormige wet, deze als op de overeenkomst toepasselijk hebben gekozen ».

De Minister van Buitenlandse Zaken verklaarde dat dit voorbehoud zal worden ingetrokken « wanneer de goedkeuring van het Parlement zal verkregen zijn ».

Hij heeft die ongebruikelijke procedure verantwoord met de overweging dat het eind 1968 wenselijk was het Verdrag van 's-Gravenhage zo snel mogelijk in werking te doen treden.

Dit Verdrag is nog niet in werking getreden, daar de 5 akten van bekrachtiging of toetreding nog niet zijn nedergelegd.

De voorbehoudsverklaringen afgelegd bij de bekrachtiging van 12 december 1968 luiden als volgt :

« *België* : bekrachtiging, 12 december 1968, onder voorbehoud van de volgende verklaringen :

« Overeenkomstig de bepalingen van artikel V van het Verdrag zal het Koninkrijk België de eenvormige wet slechts toepassen *op koopovereenkomsten* waarvoor partijen, op grond van artikel 4 van de eenvormige wet, *deze wet als op de overeenkomst toepasselijk hebben gekozen*. Overeenkomstig de bepalingen van artikel IV van het Verdrag zal het Koninkrijk België de eenvormige wet slechts toepassen indien het Verdrag van 's Gravenhage van 15 juni 1955 nopens de op de internationale koop van roerende lichamelijke zaken toepasselijke wet leidt tot toepassing van de eenvormige wet. Deze kennisgeving zal gevolg hebben indien het Koninkrijk België de verklaring intrekt, gedaan overeenkomstig artikel V van het Verdrag ».

De Minister van Buitenlandse Zaken was van oordeel dat het internationaal verdrag mits met die verklaringen mocht worden bekrachtigd zonder de voorafgaande instemming van de Kamers, aangezien artikel 68, tweede lid, van de Grondwet die instemming immers alleen eist voor de verdragen die de Belgen persoonlijk zouden kunnen binden.

Maar, aldus de Minister, met het voorbehoud vervat in artikel V, liepen de Belgen geen gevaar persoonlijk door het verdrag te worden gebonden. Zij konden gebonden zijn met hun uitdrukkelijke persoonlijke instemming.

Nous examinerons plus loin la pertinence et l'opportunité de cette ratification limitée.

II. Examen des principes constitutionnels relatifs à l'assentiment des Chambres, dans les cas où il est requis.

Votre Commission a souhaité profiter de cette circonstance pour examiner, en principe, quels pouvaient être la valeur juridique et les effets de la ratification d'un traité, sans l'assentiment préalable des Chambres, dans les cas où celui-ci est requis par l'article 68, alinéa 2, de la Constitution.

Rappelons que « le moment auquel doit intervenir l'assentiment n'est pas indiqué par l'article 68 de la Constitution ».

Devant le silence du texte constitutionnel, une pratique gouvernementale s'est lentement élaborée : l'approbation intervient généralement entre la conclusion du Traité et l'échange ou le dépôt des instruments de ratification (Voir Paul Smets : L'assentiment des Chambres Législatives aux traités internationaux et l'article 68, alinéa 2 de la Constitution p. 30).

« L'acte d'assentiment précède, en principe, l'échange des ratifications, le dépôt des instruments de ratification ou la notification. Cette ratification n'est, en effet, possible que lorsque l'assentiment est acquis, c'est-à-dire lorsque la formalité interne, génératrice de la validité du traité a été remplie » (Réflexions sur le Droit International et la Revision de la Constitution par le Procureur Général Ganshof van der Meersch, J.T. 1969 p. 488, 3^e colonne, idem J. Masquelin « L'action réciproque des Traités et des Lois » (Pages 153 et 154)).

Mais quelle peut être la valeur juridique d'une ratification non couverte par l'assentiment préalable des Chambres, quelle peut en être la portée en droit interne, et/ou en droit international ?

L'article 68, alinéa 2, de la Constitution prévoit :

« Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Comme nous le montrerons plus loin, la doctrine, la jurisprudence sont unanimes à refuser tout effet en droit interne à une telle ratification.

Par contre, la doctrine est très partagée sur la *validité juridique en droit international*.

Des opinions divergentes se sont également manifestées au sein du groupe de travail constitué par votre Commission : nous reproduisons ci-dessous les principaux extraits de notes écrites déposées par plusieurs de ses membres.

Hierna zal worden nagegaan of deze beperkte bekrachtiging passend en doelmatig was.

II. Onderzoek van de grondwettelijke beginselen betreffende de instemming van de Kamers, in de gevallen waarin deze vereist is.

Uw commissie heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt om, in principe, te onderzoeken wat de juridische waarde en de gevolgen van de bekrachtiging van een Verdrag zonder de voorafgaande instemming van de Kamers kunnen zijn, in de gevallen waarin die door artikel 68, tweede lid, van de Grondwet wordt vereist.

Wij willen erop wijzen dat « het tijdstip waarop de instemming moet worden verleend, niet in artikel 68 van de Grondwet is aangegeven. »

Als gevolg van het stilzwijgen van de Grondwet heeft de Regering geleidelijk de praktijk ingevoerd om de goedkeuring normaal te doen plaatshebben tussen het sluiten van het verdrag en de wisseling of de nederlegging van de akten van bekrachtiging (Paul Smets, « L'Assentiment des Chambres législatives aux Traités Internationaux et l'article 68, alinéa 2, de la Constitution », blz. 30).

« De instemming wordt, in beginsel, gegeven vóór de uitwisseling van de bekrachtigingen, de nederlegging van de akten van bekrachtiging of de kennisgeving. Bekrachtiging is immers slechts mogelijk wanneer de instemming verkregen is, d.w.z. wanneer de interne formaliteit die aan het verdrag zijn geldigheid verleent, is vervuld » (« Réflexions sur le droit international et la Revision de la Constitution », door procureur-generaal Ganshof van der Meersch, J.T. 1969, blz. 488, derde kolom; idem J. Masquelin « L'action réciproque des Traités et des Lois », blz. 153 en 154).

Maar wat kan de juridische waarde zijn van een bekrachtiging die niet gedekt is door de voorafgaande instemming van de Kamers ? Wat kan de draagwijdte ervan zijn in het interne en/of het internationale recht ?

Artikel 68, tweede lid, van de Grondwet luidt als volgt :

« De handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen ».

Zoals wij hierna zullen aantonen, ontkennen de rechtsleer en de rechtsspraak eenparig dat een dergelijke bekrachtiging enig gevolg in het interne recht heeft.

De rechtsleer is daarentegen zeer verdeeld met betrekking tot de *rechtsgeldigheid op het vlak van het internationale recht*.

Ook in de door Uw commissie samengestelde werkgroep liepen de meningen uiteen : dit moge blijken uit de voornaamste hierna overgenomen uittreksels uit geschreven nota's van verscheidene leden.

I. Un commissaire a exposé qu'une telle ratification est sans aucune valeur.

« En effet, dit-il, lorsqu'un traité, déjà signé, doit être ratifié, c'est assurément pour le motif que la signature du plénipotentiaire ne suffit pas à engager l'état qu'il représente.

» La ratification est la confirmation de la signature; elle est œuvre de l'organe compétent de l'état.

» C'est la réglementation constitutionnelle intéressée qui détermine la capacité des organes de l'état. Dans tous les états à régime parlementaire, dont les Constitutions consacrent le principe de la séparation des pouvoirs, certaines catégories de traités ne peuvent être ratifiés qu'après l'approbation par le pouvoir législatif. Il s'ensuit que la ratification émanant d'un organe non habilité à le faire en vertu du droit interne est sans effet. (Rousseau, Droit international, p. 33 et suivantes).

» A cette théorie traditionnelle, certains auteurs opposent une opinion plus nuancée selon laquelle la formalité prévue par la Constitution *n'intéresserait que l'efficacité interne du traité*, tandis que l'accord donné par le pouvoir exécutif lierait l'état au point de vue international. (Muuls — De Visser — Wigny — voir développements dans Holloway — Les réserves dans les traités internationaux — p. 37 et suivantes) ».

Ce commissaire ne peut se rallier à cette opinion :

« Tout d'abord, elle va à l'encontre des principes généraux du droit, selon lesquels l'organe d'une personne morale n'agit valablement que dans la mesure où il agit en vertu et dans le cadre du statut juridique de cette personne : c'est ce statut seul qui permet à une personne d'agir « *à titre* » et non à titre personnel.

» C'est du droit interne qu'un agent tient son investiture et non du droit des gens ou si l'on préfère, le Droit des Gens reconnaît aux états compétence exclusive pour l'investiture des agents internationaux (Scelle, Manuel élémentaire de droit international public, p. 410 et 464).

» Le texte même de l'article 68 de la Constitution n'apporte aucun appui à la distinction proposée par les auteurs précités.

» La pratique d'autres états dont la Constitution obéit aux mêmes principes est un élément utile d'interprétation. Aux Etats-Unis, il ne fait aucun doute que l'état n'est pas lié avant l'approbation législative, lorsqu'elle est requise.

» En France, l'assentiment des Chambres est donné selon une formule particulièrement nette : la loi « autorise la ratification » (Droit international, Encyclopédie Dalloz, 1969, V^o Traité, n^o 71).

I. Een lid betoogde dat een dergelijke bekrachtiging volkomen waardeloos is.

« Immers, zegt hij, als een reeds ondertekend verdrag moet worden bekrachtigd, is het voorzeker omdat de ondertekening van de gevolmachtigde niet voldoende is om de Staat die hij vertegenwoordigt, te binden.

» De bekrachtiging is de bevestiging van de ondertekening; zij is het werk van het bevoegde orgaan van de Staat.

» Het is de ter zake geldende grondwettelijke regeling die de bevoegdheid van de staatsorganen bepaalt. In alle staten met een parlementair stelsel, waar de grondwet het beginsel van de scheiding der machten huldigt, kunnen sommige categorieën van verdragen slechts worden geratificeerd na goedkeuring door de wetgevende macht. Hieruit volgt dat de bekrachtiging door een orgaan dat daartoe geen bevoegdheid bezit in het interne recht, geen gevolg heeft (Rousseau, Droit international, blz. 33 v.v.).

» Tegenover deze traditionele leer stellen sommige auteurs een meer geschakeerde opvatting, volgens welke de door de Grondwet voorgeschreven formaliteit *slechts belang heeft ten aanzien van de interne kracht van het verdrag*, terwijl het akkoord van de uitvoerende macht de Staat zou binden op internationaal gebied (Muuls - De Visscher - Wigny, zie toelichting in Holloway, Les réserves dans les traités internationaux, blz. 37 v.v.) ».

Het lid kan zich niet met deze zienswijze verenigen.

« Ten eerste is zij in strijd met de algemene beginselen van het recht, volgens welke het orgaan van een rechtspersoon slechts geldig handelt in de mate waarin het handelt krachtens en in het kader van het rechtstatuut van die persoon : alleen dit statuut laat iemand toe te handelen in zijn hoedanigheid en niet in zijn persoonlijke naam.

» Het is in het interne recht dat een agent zijn investituur put en niet in het volkenrecht of, indien men verkiest, het volkenrecht kent aan de Staten de uitsluitende bevoegdheid toe wat betreft de investituur van de internationale agenten (Scelle, Manuel élémentaire de droit international public, blz. 410 en 464).

» Het onderscheid voorgesteld door de voornoemde auteurs vindt geen steun in de tekst van artikel 68 van de Grondwet.

» Het gebruik in andere Staten waar de grondwet dezelfde beginselen huldigt, is een nuttig element van interpretatie. Voor wat betreft de Verenigde Staten lijdt het geen twijfel dat de Staat niet gebonden is vóór de goedkeuring door de wetgever, indien deze is vereist.

» In Frankrijk verlenen de Kamers hun instemming volgens een bijzonder duidelijke formule : de wet « verleent machtiging om te bekrachtigen » (Droit international, Encyclopédie Dalloz, 1969, V^o Traité, n^o 71).

» En conclusion, ainsi que l'expose Scelle (op. cit. p. 464 « la non-observation des prescriptions constitutionnelles internes entraîne l'invalidité du traité... », cette nullité étant d'ordre international.

» Le problème de la *responsabilité de l'état*, en cas de ratification par un organe non habilité, est distinct de la question de la validité du traité.

» Un état peut être responsable du dommage causé par la nullité de la ratification, si le partenaire a pu de bonne foi croire que cette ratification émanait d'un organe compétent. Ainsi, on serait parfois fort en peine de se prononcer sur la régularité d'une ratification, émanant d'un représentant d'un état, dont les institutions sont mouvantes ou peu conformes à nos traditions.

» Quoiqu'il en soit, conclut ce commissaire, l'approbation a posteriori paraît devoir couvrir cette nullité qui ne résulte que d'un défaut d'habilitation (cf. article 1338 du Code Civil).

II. Un autre Commissaire a proposé un éventail de solutions possibles :

C'est à la fois à la théorie de la conclusion des traités et à la théorie générale de la formation des actes juridiques qu'il faut avoir recours pour apprécier la valeur de la ratification d'un traité par l'exécutif avant que les Chambres aient approuvé le dit traité.

Plusieurs solutions sont possibles.

a) La ratification est juridiquement valable, dès lors l'Etat auteur de la ratification est lié sur le plan du droit international. L'approbation parlementaire n'aurait qu'une portée interne. Cette solution a comme conséquence que la non exécution sur le plan interne du traité engage la responsabilité internationale de l'état.

b) La ratification est juridiquement imparfaite, le droit des gens attribuant aux états compétence exclusive dans la détermination des agents détenant le « *treaty-making power* » et des procédures que ces derniers doivent respecter dans l'exercice de ce pouvoir. Quelle serait alors la portée de l'imperfection de la ratification ?

1. L'on pourrait considérer que cette imperfection de la ratification est telle qu'elle équivaut à une absence absolue de consentement de la part de l'état au nom duquel la ratification a été effectuée.

En l'occurrence, le traité en cause serait juridiquement *inexistant* à l'égard de cet état, celui-ci ne pourrait en aucune façon être considéré comme engagé par les dispositions de la convention.

2. On pourrait d'autre part considérer que le consentement de l'état ne serait que vicié, auquel cas le traité ne serait

» Tot besluit diene dat, zoals Scelle schrijft (op. cit. p. 464) « de niet-naleving van de interne grondwettelijke voorschriften de ongeldigheid van het verdrag medebrengt »; deze ongeldigheid is van internationale orde.

» Het probleem van de *aansprakelijkheid van de Staat*, in geval van bekrachtiging door een onbevoegd orgaan, is niet hetzelfde als dat van de geldigheid van het verdrag.

» Een Staat kan aansprakelijk zijn voor de schade berokkend door de nietigheid van de bekrachtiging, indien de wederpartij te goeder trouw heeft kunnen menen dat die bekrachtiging uitging van een bevoegd orgaan. Het is soms zeer moeilijk zich uit te spreken over de regelmatigheid van een bekrachtiging door een vertegenwoordiger van een Staat, waarvan de instellingen nog al eens veranderen of moeilijk met onze tradities kunnen worden overeengebracht.

» Hoe dan ook — aldus besluit dit lid — de goedkeuring a posteriori moet, naar het ons wil voorkomen, de nietigheid die slechts voortvloeit uit een gebrek van bevoegdheid, kunnen goedmaken (cfr. art. 1338 Burgerlijk Wetboek).

II. Een ander commissielid heeft een waaier van mogelijke oplossingen voorgesteld :

Om de waarde te beoordelen van een verdragsbekrachtiging door de uitvoerende macht voordat de Kamers het verdrag hebben goedgekeurd, moet men teruggrijpen op de theorie van de verdragsluiting maar tevens ook op de algemene theorie van de totstandkoming van de rechtshandelingen.

Verscheidene oplossingen zijn mogelijk.

a) De bekrachtiging is rechtsgeldig; de bekrachtigende Staat is derhalve gebonden in het vlak van het internationaal recht. De parlementaire goedkeuring zou slechts een interne draagwijdte hebben. Dit heeft tot gevolg dat de niet-uitvoering van het verdrag op het interne vlak de internationale aansprakelijkheid van de Staat medebrengt.

b) De bekrachtiging is juridisch onvolmaakt, daar het volkenrecht aan de Staten de uitsluitende bevoegdheid verleent om de agenten aan te wijzen die bekleed zijn met « *treaty-making power* » en de procedures te bepalen welke deze laatste dienen te volgen bij de uitoefening van die bevoegdheid. Wat is in dat geval de betekenis van de onvolmaaktheid van de bekrachtiging ?

1. Men zou kunnen aannemen dat de onvolmaaktheid van de bekrachtiging zo groot is dat zij neerkomt op een volstrekt gemis van instemming van de Staat in wiens naam de bekrachtiging is verleend.

In dat geval zou het verdrag juridisch onbestaande zijn ten aanzien van die Staat, zodat deze op geen enkele wijze geacht zou kunnen worden gebonden te zijn door de bepalingen van het verdrag.

2. Men zou aan de andere kant kunnen aannemen dat aan de instemming van de Staat slechts een gebrek

pas inexistant, mais seulement *annulable* à l'égard de l'état auteur de la ratification. Le traité lierait valablement cet état, dans l'ordre juridique international uniquement, tant que la cause d'annulation n'aurait pas été invoquée. D'autre part, l'annulabilité relative du traité pourrait disparaître si le motif de cette dernière venait à disparaître lui aussi. Dans le cas qui nous occupe, la chose est possible : le défaut d'habilitation du Roi peut être couvert par une approbation postérieure des Chambres. On peut fonder cette solution sur les considérations suivantes : les membres de la communauté internationale peuvent aisément s'assurer de l'identité de l'auteur d'une ratification et du respect sur ce point des dispositions internes, mais ce n'est pas le cas du respect de l'ensemble de la procédure interne de ratification.

3. Les mêmes considérations peuvent d'ailleurs conduire à une autre solution, différente de la précédente dans son principe, mais semblable dans ses effets, et qui fait appel à la théorie de l'apparence.

Apparemment, pour les états co-contractants, est valable la ratification effectuée par l'exécutif, en fait sans l'approbation parlementaire, mais ce défaut n'apparaît pas manifestement au vu d'un acte de notification de ratification.

Le principe qui domine la matière est celui de la bonne foi.

On invoque aussi l'extrême difficulté d'être renseigné exactement au sujet de l'état et de l'évolution du droit constitutionnel dans de nombreux pays.

Dans ces conditions, la tendance de la pratique internationale est :

1. de considérer comme nul le traité conclu par des organes qui n'étaient compétents qu'en apparence, et dont l'absence de qualification s'est dégagée d'une information plus ample.

2. d'accepter en revanche la validité du traité quand la réalité vient à rejoindre l'apparence, c'est-à-dire si l'habilitation parlementaire est donnée *a posteriori*.

III. Il convient de faire état d'une disposition de la *Convention sur le droit des traités*, signée à Vienne le 23 mai 1969, qui tranche le débat qui nous occupe, mais d'une manière moins nette qu'on aurait pu l'espérer. Il s'agit de l'article 46 de la convention : « Dispositions du droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ».

1. Le fait que le consentement d'un état à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet état comme viciant son

kleeft, in welk geval het verdrag niet onbestaande zou zijn doch alleen vernietigbaar ten aanzien van de bekrachtigende Staat. Het verdrag zou deze Staat rechtsgeldig, hoewel uitsluitend in de internationale rechtsorde binden, zolang de grond van nietigheid niet ingeroepen wordt. Aan de andere kant zou de relatieve vernietigbaarheid van het verdrag komen te vervallen indien de grond ervan eveneens zou wegvallen. In het door ons besproken geval is dit mogelijk : het ontbreken van machtiging van de Koning kan worden goedge maakt door een latere goedkeuring van de Kamers. Men kan dit standpunt gronden op de volgende overwegingen : de leden van de internationale gemeenschap kunnen zich gemakkelijk vergewissen van de identiteit van de bekrachtiger en de naleving van de interne voorschriften ter zake, maar zij kunnen niet nagaan of de gehele interne bekrachtigingsprocedure opgevolgd is.

3. Op basis van dezelfde overwegingen is trouwens een andere oplossing mogelijk, die principieel verschilt van de voorgaande maar tot dezelfde gevolgtrekkingen leidt; zij berust op de theorie van de schijn.

Schijnbaar is voor de mede-verdragsluitende staten de bekrachtiging geldig die de uitvoerende macht verleent, feitelijk zonder goedkeuring van het parlement, maar dit gebrek blijkt niet kennelijk uit de akte van kennisgeving van de bekrachtiging.

Het beginsel dat deze materie beheerst is de goede trouw.

Men beroept zich ook op de buitengewone moeilijkheid om juist ingelicht te zijn over de Staat en de evolutie van het grondwettelijk recht in talrijke landen.

In deze omstandigheden is men op het internationale vlak geneigd :

1. als nietig te beschouwen het Verdrag afgesloten door organen die slechts in schijn bevoegd waren en waarvan het gebrek aan bevoegdheid uit nadere inlichtingen is gebleken.

2. andersom, de geldigheid van een Verdrag aan te nemen indien de werkelijkheid de schijn komt te dekken, d.w.z. indien de parlementaire machtiging *a posteriori* wordt verleend.

III. Ten slotte moet worden verwezen naar een bepaling uit het *verdrag van Wenen van 23 mei 1969 betreffende het tractatenrecht*, welke bepaling op dit gebied uitsluitel geeft maar toch minder duidelijk is dan men had mogen verwachten. Het betreft artikel 46 van het verdrag : « Bepalingen van intern recht omtrent de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen ».

1. Het feit dat de toestemming van een Staat om door een verdrag gebonden te zijn, gegeven is met schending van een bepaling uit zijn intern recht betreffende de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen, kan door die Staat niet

consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale.

2. Une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout état se comportant en la matière conformément à la « pratique habituelle et de bonne foi ».



IV. Constatons avec intérêt que la Convention de Vienne du 23 mars 1969, citée ci-dessus, consacre le bien-fondé de la thèse défendue, il y a plus de dix ans déjà, par M. Henri Rolin dans un rapport de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat, relatif aux projets de lois d'assentiment de plusieurs conventions internationales (D.P. Sénat, Session 1957-1958 n° 291, p. 2 et 3) :

« Il est aujourd'hui très généralement admis par la doctrine et la jurisprudence internationales, écrivait M. Rolin, que l'inobservation dans un accord, des conditions extrinsèques mises dans la constitution d'une des parties à la conclusion des traités internationaux n'affecte leur validité que si cette inobservation est flagrante ».

V. Cette thèse paraît également suivie par la pratique du département des Affaires Etrangères (voir Ganshof van der Meersch Op. cit. J.T. p. 490; 1^{re} colonne).

VI. En conclusion, votre Commission estime que dans les cas où l'assentiment des Chambres est requis par l'art. 68, 2° de la Constitution, il doit être préalable à la ratification. Une ratification imparfaite n'est pas recommandable. Elle est peu acceptable par le Parlement; elle pourrait le placer devant le dilemme ou de s'incliner devant le fait international accompli, ou de requérir du Gouvernement qu'il en poursuive l'annulation.

Au surplus, une ratification imparfaite risque d'entraîner la responsabilité de la Belgique vis-à-vis des autres états, de l'exposer aux risques d'être liée internationalement avant d'être en mesure de donner effet à son engagement.

VII. En présence des hésitations de la doctrine, et pour mettre fin à ces controverses, nous pouvons nous réjouir que l'article 68 de la Constitution soit actuellement soumis à révision: il serait dès lors hautement opportun de voir le constituant mettre un terme à ces incertitudes et à l'insécurité qui peut en résulter, en faisant « clairement » de l'assentiment des Chambres une formalité préalable. (Voir Ganshof van der Meersch Op. cit. p. 490, 1^{re} colonne *in fine*).



Mais s'il existe des divergences d'opinion sur les effets, dans l'ordre international d'une ratification imparfaite, il y

worden aangevoerd als een gebrekkige toestemming, tenzij het een kennelijke schending zou zijn van een intern-rechtelijke regel van wezenlijk belang.

2. Een schending is kennelijk als zij objectief evident is voor alle staten die op dit gebied handelen naar de « gebruiken en te goeder trouw ».



IV. Het is van belang te constateren dat het vorenge-noemde Verdrag van Wenen van 23 maart 1969, de gegrond-heid aantoonde van de stelling die reeds tien jaar geleden door de h. Henri Rolin werd verdedigd in een verslag namens de Commissie voor de Buitenlandse Zaken van de Senaat uitgebracht over wetsontwerpen tot goedkeuring van ver-schillende internationale verdragen (Gedr. St. Senaat, zitting 1957-58, n° 291, p. 2 en 3).

« De internationale rechtsleer en de internationale recht-spraak nemen heden ten dage vrijwel algemeen aan dat de niet-naleving, bij een akkoord, van de uitwendige voorwaar-den die krachtens de Grondwet van een van de partijen voor het afsluiten van de internationale verdragen zijn gesteld, slechts van invloed is op hun rechtsgeldigheid indien de niet-naleving werkelijk flagrant is ».

V. Dit standpunt stemt overeen met de handelwijze van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (zie Ganshof Van der Meersch, op cit., J.T., p. 490, eerste kolom).

VI. Tot besluit is uw Commissie van oordeel dat de instemming van de Kamers vóór de ratificatie moet wor-den gegeven in de gevallen waar zij door artikel 68, tweede lid, van de Grondwet, vereist wordt. Een onvolmaakte rati-ficatie is niet raadzaam. Zij kan moeilijk worden aanvaard door het Parlement; zij zou het Parlement voor het dilemma kunnen plaatsen om zich neer te leggen bij het voldongen internationale feit, ofwel te eisen dat de Regering de vernie-tiging ervan zou nastreven.

Bovendien kan een onvolmaakte bekrachtiging de aan-sprakelijkheid van België ten opzichte van andere Staten met zich brengen en loopt ons land het risico internationaal gebonden te zijn vooraleer het in de mogelijkheid verkeert aan zijn verbintenissen gevolg te geven.

Wegens de aarzeling van de rechtsleer moet het ons verheugen dat artikel 68 van de Grondwet thans aan her-ziening onderworpen is en aan de betwisting een einde zal kunnen worden gemaakt. Het zou een zeer goede zaak zijn dat de grondwetgever achter die weifelingen en de daaruit voortvloeiende onzekerheid een punt zou zetten, door « duidelijk » te stellen dat de instemming van de Kamers een voorafgaande formaliteit is (zie Ganshof van der Meersch, op. cit., p. 490, eerste kolom, *in fine*).



Maar al heerst er meningsverschil over de gevolgen van een onvolmaakte bekrachtiging in de internationale rechts-

a cependant unanimité pour constater qu'une telle ratification ne peut, en tous cas, sortir « *aucun effet en droit interne* ».

« Est dépourvu de force obligatoire en droit interne un arrangement conclu entre gouvernements sans intervention du Roi ni des Chambres et qui pourrait grever l'Etat » (Cass. 25-11-1955, Pas 56.I.285 et Conclusions M.P.).

Telle est d'ailleurs la pratique gouvernementale : le libellé des lois d'approbation la confirme, et c'est à nouveau le cas en l'espèce.

Le projet de loi prescrit en un article unique : « La convention... et l'annexe faite à La Haye le 1^{er} juillet 1964, sortiront leur plein et entier effet ».

**

III. Application de ces principes au cas d'espèce.

Votre Commission s'est demandé, ensuite, comment il fallait apprécier la ratification donnée dans les termes relatés et explicités plus haut (p. 7) c'est-à-dire en faisant déclaration de la réserve visée à l'article V.

L'usage de cette réserve avait, dans l'esprit du Gouvernement, pour objet et pour effet, de dispenser ainsi la ratification du Traité de l'assentiment préalable des Chambres. Dès lors, la ratification effectuée aurait été juridiquement valable, la matière faisant l'objet de la Convention « limitée » rentrant dans la zone de compétence exclusive de l'Exécutif en matière externe, et ce en dehors de toutes controverses sur la portée des ratifications imparfaites.

Un commissaire estime que même en faisant l'usage de cette réserve, le Traité devrait néanmoins recueillir l'assentiment préalable des Chambres car, même avec la réserve de l'article V il pourrait avoir pour effet de « lier individuellement des Belges ».

Il justifie son point de vue comme suit :

Certes, en droit interne, les tribunaux belges ne pourraient appliquer la loi uniforme qu'aux contrats dont les parties ont, en vertu de l'article 4 de la loi uniforme, choisi cette loi comme régissant le contrat. Mais cette ratification ne risque-t-elle pas de lier individuellement des Belges, devant les tribunaux d'états étrangers ?

On sait, (article 10 de la Convention) que celle-ci entre en vigueur six mois après la date à laquelle sera déposé le cinquième instrument de ratification ou d'adhésion.

Actuellement, moins de cinq états ont déposé ces instruments de ratification : si, par hypothèse, la Belgique était le cinquième état, sa ratification entraînerait de plein droit la mise en vigueur de la loi uniforme devant les tribunaux des autres états ayant ratifié la Convention, et dès lors, y soumettrait les Belges, indépendamment de tout accord personnel.

orde, er wordt éénparig aangenomen dat zulk een bekrachtiging in geen geval « enige uitwerking in het interne recht » kan hebben.

« Een overeenkomst tussen regeringen die de Staat zou kunnen bezwaren heeft, zonder medewerking van de Koning en de Kamers, in het intern recht geen bindende kracht » (Cass. 25 november 1955, Pas. 56.1 285 en conclusie van O.M.).

De Regering handelt trouwens in die zin : de tekst van de goedkeuringswetten bevestigt het, ook andermaal in dit bijzonder geval :

Het wetsontwerp bepaalt in een enig artikel : « Het verdrag ... en de Bijlage, opgemaakt te 's Gravenhage op 1 juli 1964, zullen volkomen uitwerking hebben ».

**

III. Toepassing van deze beginselen in dit bijzonder geval.

Uw Commissie heeft zich vervolgens afgevraagd wat zij moest denken van een bekrachtiging gegeven in bewoordingen zoals hiervoren is beschreven en uitgelegd (blz. 7), namelijk met de verklaring van voorbehoud neergelegd in artikel V.

Dat voorbehoud had, naar de opvatting van de Regering, tot doel en gevolg de bekrachtiging van het verdrag te onttrekken aan de voorafgaande instemming van de Kamers. Bijgevolg zou de bekrachtiging juridisch geldig zijn geweest, aangezien het onderwerp van het « beperkte » verdrag binnen de uitsluitende externe bevoegdheid van de uitvoerende macht viel, afgezien van alle betwistingen over de betekenis van onvolmaakte bekrachtigingen.

Een commissielid meent dat op het verdrag, ook met dat voorbehoud vooraf de instemming van de Kamers moest verkregen zijn, aangezien het zelfs met het voorbehoud van artikel V tot gevolg kon hebben « Belgen persoonlijk te binden ».

Hij verantwoordt zijn standpunt als volgt :

Naar intern recht zouden de Belgische rechtbanken wel is waar de eenvormige wet slechts kunnen toepassen op overeenkomsten waarvoor de partijen, krachtens artikel 4, de eenvormige wet hadden gekozen als de wet die hun overeenkomst beheerst. Maar kleeft aan die bekrachtiging niet het gevaar Belgen persoonlijk te binden voor de rechtbanken van vreemde Staten ?

Krachtens artikel 10 van het verdrag treedt het immers in werking zes maanden na de datum waarop de vijfde akte van bekrachtiging of toetreding is neergelegd.

Op dit ogenblik hebben minder dan vijf Staten de akte van bekrachtiging neergelegd : indien, bij wijze van onderstelling, België de vijfde Staat zou zijn, dan zou zijn bekrachtiging van rechtswege leiden tot de inwerkingtreding van de eenvormige wet voor de rechtbanken van de andere staten die het verdrag hebben bekrachtigd, en bijgevolg de Belgen aan het verdrag onderwerpen, afgezien van hun persoonlijke akkoord-bevinding.

Plusieurs membres de la Commission ont estimé toutefois que la thèse du Gouvernement pouvait être soutenue, et n'était pas en opposition avec une interprétation stricte de la lettre de l'article 68/2.

Mais il a été souligné que cette thèse :

a) n'est pas conforme à l'esprit de l'article 68;

b) assigne à la réserve un rôle procédural qui n'est pas normalement le sien, dans le droit des traités.

Votre Commission ne met nullement en cause l'intention louable du département des Affaires Etrangères, l'intérêt psychologique qu'il pouvait y avoir sur le plan international à voir la Belgique figurer en tête de la liste des Etats ayant ratifié la Convention internationale et cela à la veille de négociations nouvelles à l'O.N.U., mais elle souligne aussi que la procédure parlementaire d'approbation eût sans doute pu commencer plus rapidement sans attendre quatre ans;

Au surplus, en cas d'urgence, les Chambres sont toujours disposées à examiner un projet par priorité.

Enfin, votre Commission a regretté qu'il n'ait pas été fait mention de cette ratification au moment du vote du projet par la Chambre des Représentants, postérieur de trois mois à la ratification ou ensuite, lorsque le projet fut transmis au Sénat.

Votre Commission s'est toutefois réjouie d'avoir eu l'occasion de procéder à un examen attentif de l'article 68 de la Constitution, au moment où cette disposition est soumise à la revision constitutionnelle.

CHAPITRE 3.

Déclarations de réserves.

I. Ces déclarations sont-elles de la compétence exclusive du Gouvernement ?

Nous avons indiqué déjà que la Convention portant loi uniforme permet à chaque état (réserves des articles III, IV, V) ou à plusieurs états (art. II) de déclarer que la loi uniforme ne sera pas appliquée dans l'un ou plusieurs des cas prévus dans ces dispositions.

De telles déclarations de réserve sont de nature à modifier considérablement la portée de la loi uniforme, voire même à la vider pratiquement de sa substance (dans le cas de la réserve de l'article V).

Il est donc nécessaire qu'au moment où il est invité à donner son assentiment, le Parlement en connaisse exactement la portée.

Il doit exister un accord parfait entre les intentions du Parlement et celles du Gouvernement seul habilité à les déclarer ensuite.

C'est ce qu'avait proposé le Conseil d'Etat, en son avis :

Verscheidene leden van de Commissie waren niettemin van mening dat het standpunt van de Regering kon worden verdedigd en niet in strijd was met een stricte interpretatie van de letter van artikel 68, tweede lid, van de Grondwet.

Maar er werd onderstreept dat dit standpunt :

a) weinig belang hecht aan de geest van artikel 68;

b) het voorbehoud als een procedure-element beschouwt, wat het in het tractatenrecht normaal niet is.

Uw Commissie twijfelt niet aan de goede bedoeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, noch aan het psychologisch belang op het internationale vlak dat België boven aan de lijst zou staan van de staten die het verdrag hebben bekrachtigd op de vooravond van nieuwe besprekingen in de O.V.N., maar zij onderstreept ook dat de parlementaire goedkeuringsprocedure zonder twijfel eerder had kunnen beginnen, zonder 4 jaar te wachten.

Bovendien zijn de Kamers in geval van dringende spoed steeds bereid een ontwerp bij voorrang te onderzoeken.

Ten slotte heeft uw Commissie betreurd dat geen gewag werd gemaakt van die bekrachtiging op het ogenblik dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers 3 maanden na de bekrachtiging over het ontwerp stemde evenmin als achteraf, toen het ontwerp aan de Senaat werd overgezonden.

Uw Commissie was evenwel verheugd de gelegenheid te hebben gehad artikel 68 aandachtig te onderzoeken op het ogenblik dat het aan herziening is onderworpen.

HOOFDSTUK 3.

Verklaringen van voorbehoud.

I. Behoren deze verklaringen tot de uitsluitende bevoegdheid van de Regering ?

Wij hebben er reeds op gewezen dat het Verdrag houdende een eenvormige wet iedere staat (voorbehoudsbepalingen van de art. III, IV en V) of meerdere staten (art. II) toelaat te verklaren dat de eenvormige wet niet zal worden toegepast in een of meer gevallen bedoeld in die voorbehoudsbepalingen.

Dergelijke verklaringen van voorbehoud kunnen de draagwijdte van de eenvormige wet grondig wijzigen en praktisch zelfs geheel uithollen (in het geval bedoeld in de voorbehoudsbepaling van artikel V).

Het is bijgevolg noodzakelijk dat het Parlement, nu zijn toestemming wordt gevraagd, de juiste draagwijdte ervan zou kennen.

Er moet volkomen overeenstemming bestaan tussen de bedoelingen van het Parlement en de Regering, die alleen bevoegd is om deze verklaringen af te leggen.

Dit is wat de Raad van State in zijn advies had voorgesteld :

« Afin d'éclairer les chambres législatives sur la portée de l'assentiment qu'elles seraient appelées à donner, il est proposé d'ajouter à l'exposé des motifs un dernier alinéa conçu comme suit :

« Le Gouvernement considère que par l'assentiment que les chambres législatives donneront à la Convention, le Roi sera habilité à faire les déclarations prévues à celle-ci, s'il l'estime opportun ».

Cet avis n'a pas été suivi.

Le Ministre des Affaires Etrangères interrogé sur ce point nous a répondu « Etant donné que les déclarations à faire conformément aux dispositions d'un accord sont de la compétence normale de l'exécutif, le Gouvernement n'a pas cru devoir ajouter dans l'exposé des motifs la phrase proposée par le Conseil d'Etat ».

Cette réponse nous paraît trop générale et absolue :

Certes, c'est le Gouvernement qui négocie, signe les conventions internationales, c'est lui qui dépose les instruments de ratification et fait les déclarations de réserves; mais dans les traités sujets à ratification, parce qu'ils pourraient lier individuellement des Belges, il nous paraît plus conforme aux principes constitutionnels que le Parlement soit également saisi, et décide de l'opportunité de faire usage ou non de l'une ou l'autre des réserves permises : cet usage, en effet, est de nature à étendre ou à réduire la mesure dans laquelle les Belges pourraient être liés.

Il convient donc que le législateur examine les intentions annoncées par le Gouvernement quant à l'usage qu'il se propose de faire de chacune des réserves, fasse connaître son avis, et invite le Gouvernement à le suivre.

Le Ministre des Affaires Etrangères a marqué son accord sur cette opinion de votre Commission.

**

II. Examen des réserves prévues à la Convention.

1. La réserve visée à l'article II permet aux états de ne pas appliquer la loi uniforme dans le cas où ces états sont régis par des règles juridiques identiques ou voisines : tel est le cas actuellement pour la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg.

L'intention du Gouvernement serait également de faire usage de cette réserve « en cas d'adoption du projet élaboré par la Commission Benelux pour l'unification du droit portant loi uniforme sur la vente et l'échange ».

L'utilisation du droit à réserve en ce cas ne nous paraît pas souhaitable.

En effet, comme nous l'avons exposé plus haut, l'objectif de la loi uniforme est de réduire au minimum la diversité des

« Ten einde de Wetgevende Kamers voor te lichten omtrent de draagwijdte van de te verlenen instemming had de Raad van State in zijn advies voorgesteld aan de memorie van toelichting een alinea toe te voegen, luidende :

« De Regering meent dat door de instemming met het Verdrag, welke de Wetgevende Kamers zullen verlenen, de Koning gemachtigd zal zijn om de daarin bedoelde verklaringen af te leggen als hij het dienstig acht ».

Dat advies werd niet opgevolgd.

Hierover ondervraagd, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken geantwoord : « Aangezien de verklaringen die overeenkomstig de bepalingen van een verdrag worden afgelegd, tot de normale bevoegdheid van de Uitvoerende Macht behoren, heeft de Regering het niet nodig geoordeeld de zin die de Raad van State voorstelde, in de Memorie van Toelichting op te nemen ».

Dit antwoord lijkt ons te algemeen en te absoluut :

Zeker, de Regering onderhandelt over en ondertekent de internationale verdragen, zij legt de bekrachtigingsoorkonden neer en doet de verklaringen van voorbehoud; maar voor verdragen die bekrachtigd moeten worden omdat zij Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, lijkt het ons meer in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke beginselen dat het Parlement eveneens zou worden geraadpleegd en zou kunnen beslissen over de wenselijkheid al of niet gebruik te maken van het een of andere toegelaten voorbehoud : deze mogelijkheid kan immers de mate waarin Belgen zouden kunnen gebonden zijn, vergroten of verkleinen.

De wetgever dient bijgevolg te onderzoeken wat de bedoelingen van de Regering zijn met betrekking tot het gebruik dat zij voornemens is van elke voorbehoudsbepaling te maken; hij moet zijn advies daarover doen kennen en de Regering uitnodigen het op te volgen.

De Minister van Buitenlandse Zaken verenigt zich met de zienswijze van uw Commissie.

**

II. Onderzoek van de voorbehoudsbepalingen waarin het Verdrag voorziet.

1. Het voorbehoud bedoeld in artikel II biedt de Staten de mogelijkheid de eenvormige wet niet toe te passen ingeval in die staten gelijke of nauwverwante rechtsregels gelden : dat is het geval voor België en het Groothertogdom Luxemburg.

De Regering zou ook het voornemen hebben van dit recht van voorbehoud gebruik te maken « in geval van aanneming van het ontwerp voorbereid door de Benelux-studiecommissie tot eenmaking van het recht en houdende een eenvormige wet op de overeenkomsten van koop en van ruil ».

Wij achten het niet wenselijk het recht van voorbehoud in dit geval aan te wenden.

Want, zoals wij hiervoren hebben geschreven, streeft de eenvormige wet ernaar de verscheidenheid van de wetgevin-

législations, d'aboutir à la simplification, à la sécurité juridique.

Est-il dès lors souhaitable d'ajouter à la loi uniforme « mondiale », une autre loi uniforme s'appliquant aux relations belgo-hollandaises ou belgo-luxembourgeoises ? Ce serait ajouter inutilement une troisième législation.

Votre Commission a donc souhaité que le Gouvernement ne fasse pas actuellement usage de cette réserve; si son utilité se vérifiait ultérieurement, il serait toujours temps d'en informer le Parlement, et d'en faire ensuite la déclaration : conformément à l'article II/4° de la Convention, la déclaration de réserve à l'article II peut être faite, soit lors du dépôt de l'instrument de ratification, soit à tout moment ultérieur.

2. La réserve de l'article III tend à restreindre le champ d'application de la loi uniforme aux parties ressortissant d'états *contractants* : avec raison, le Gouvernement belge comme les autres pays de la C.E.E. n'ont pas l'intention de faire usage de cette réserve qui tendrait à réduire le caractère universaliste de la loi à une convention de réciprocité du type traditionnel.

3. La réserve de l'article IV vise les conflits qui peuvent surgir entre la Convention du 1^{er} juillet 1964 et notamment la Convention de La Haye du 15 juin 1955 sur la loi applicable aux ventes à caractère international d'objets mobiliers corporels.

Cette Convention est en vigueur notamment entre la Belgique et quelques autres pays européens : elle doit évidemment être respectée en attendant qu'elle ait été dénoncée : le Gouvernement envisage à bon droit cette dénonciation dans un souci de simplification.

Votre Commission recommande au Gouvernement de notifier cette dénonciation dès à présent, sous une forme conditionnelle et à terme, pour le cas où la Convention nouvelle entrerait en vigueur à l'égard de la Belgique, et pour la date de cette entrée en vigueur. Cela assurerait une parfaite synchronisation entre les deux faits juridiques.

4. La réserve de l'article V insérée dans la Convention à la demande du Royaume Uni, prévoit qu'un état pourra déclarer qu'il n'appliquera la loi uniforme que si les parties l'ont choisie expressément pour régir le contrat.

En fait, nous l'avons déjà souligné cette réserve vide pratiquement la loi uniforme de sa substance : en effet, la loi uniforme fixe des règles « supplétives et non d'ordre public » : il va de soi que si les particuliers déclarent expressément s'en référer aux « conditions générales de ventes » précisées dans la loi uniforme, cette volonté doit être respectée par les Tribunaux, mais en cette hypothèse, point n'était besoin d'une convention internationale : il eût suffi de conditions générales de ventes proposées, par exemple, par la Chambre de Commerce internationale.

gen tot een minimum te beperken, de rechtsregels te vereenvoudigen en rechtszekerheid te scheppen.

Is het dan wenselijk naast de eenvormige « wereldwet » nog een andere eenvormige wet tot stand te brengen voor de Belgisch-Nederlandse of Belgisch-Luxemburgse betrekkingen ? Zulk een derde wet kan gemist worden.

Uw Commissie heeft derhalve de wens uitgesproken dat de Regering dat voorbehoud vooralsnog niet zou maken; mocht dit later nuttig blijken, dan kan het Parlement daarover te gelegener tijd worden ingelicht, en kan de verklaring nadien nog worden afgelegd; overeenkomstig artikel II, 4 van het Verdrag kan de verklaring van voorbehoud vervat in artikel II worden afgelegd ofwel bij de nederlegging van de akte van bekrachtiging, ofwel op ieder later tijdstip.

2. Het voorbehoud van artikel III strekt om het toepassingsgebied van de eenvormige wet te beperken tot de partijen die in de *verdragsluitende* staten gevestigd zijn : terecht is België, evenals de andere landen van de E.E.G., niet voornemens dit voorbehoud te doen gelden omdat de universele betekenis van de wet aldus zou worden vernauwd tot een gewoon wederkerigheidsverdrag.

3. Het voorbehoud van artikel IV heeft betrekking op de conflicten die kunnen ontstaan tussen het Verdrag van 1 juli 1964 en het Verdrag van 's-Gravenhage van 15 juni 1955 nopens de op de internationale koop van roerende lichamelijke zaken toepasselijke wet.

Dit Verdrag geldt onder meer tussen België en enkele andere Europese landen; zolang het niet is opgezegd moet het natuurlijk worden nageleefd. Ten einde de zaken te vereenvoudigen, is de Regering terecht van plan het op te zeggen.

Uw Commissie beveelt de Regering aan van deze opzegging nu reeds kennis te geven in voorwaardelijke vorm en op termijn, voor het geval het nieuwe Verdrag ten aanzien van België in werking zou treden en tegen de datum van die inwerkingtreding. Hierdoor zouden de twee juridische feiten volkomen op elkaar aansluiten.

4. Het voorbehoud van artikel V dat op verzoek van het Verenigd Koninkrijk in het Verdrag is opgenomen, bepaalt dat iedere staat kan verklaren de eenvormige wet slechts te zullen toepassen indien de partijen de overeenkomst uitdrukkelijk eraan hebben onderworpen.

Dit voorbehoud komt, zoals gezegd, erop neer dat de eenvormige wet praktisch wordt uitgehold : deze wet geeft immers aanvullende regels, geen regels van openbare orde; het spreekt dan ook vanzelf dat de eventuele wil van de particulieren die uitdrukkelijk verklaren te handelen onder de « algemene verkoopvoorwaarden » van de eenvormige wet, door de rechtbanken moet worden geëerbiedigd. Maar in deze veronderstelling was er geen Internationaal Verdrag nodig en kon worden volstaan met algemene verkoopvoorwaarden, bij voorbeeld voorgesteld door de Internationale Kamer van Koophandel.

Nous avons vu plus haut que le Gouvernement a fait usage de cette réserve pour s'autoriser ainsi à ratifier la Convention sans délai, c.à.d. sans attendre l'assentiment du Parlement.

Cependant nous avons acté avec satisfaction l'opposition du Gouvernement à cette réserve de l'article V et son intention formelle de la retirer « lorsque la Convention aura été approuvée par le Parlement ».

CHAPITRE 4.

Effets, dans le droit interne, de la promulgation de la loi d'approbation.

L'article 1^{er} de la Convention porte : « Chaque état contractant s'engage à introduire dans sa législation, selon sa procédure constitutionnelle, au plus tard à la date d'entrée en vigueur de la présente Convention à son égard, la loi uniforme sur... ».

L'article 10 prescrit : « La présente Convention entrera en vigueur 6 mois après la date à laquelle aura été déposé le cinquième instrument de ratification ou d'adhésion... ».

Ces textes paraissent imposer, *sensu stricto*, que la loi uniforme soit introduite dans la législation nationale, c'est-à-dire devienne loi nationale au plus tard à la date d'entrée en vigueur de la Convention, telle qu'elle est réglée à l'article 10.

L'approbation législative de la Convention Internationale et de la loi uniforme, ou plus exactement la promulgation de la loi d'approbation entraîne-t-elle de plein droit l'insertion de cette loi uniforme dans la législation nationale, c'est-à-dire sa substitution à la loi nationale, dans le cadre de la matière visée ?

Ou bien, l'approbation législative n'a-t-elle d'autre effet que d'obliger l'Etat à mettre la législation interne en harmonie avec la loi uniforme prévue par le traité, c'est-à-dire à introduire suivant la procédure législative normale, une loi nationale reprenant la loi uniforme avec les additions ou les restrictions permises à chaque état, telles qu'elles sont énoncées aux articles II à V de la Convention internationale ?

Votre Commission et le Gouvernement se sont ralliés unanimement, en l'espèce, à la première opinion : la Convention, et la loi uniforme entrèrent dans notre droit interne dès que, d'une part elles seront mises en vigueur sur le plan international et que d'autre part, la loi d'approbation aura été publiée au *Moniteur*.

**

Mais il n'est sans doute pas inutile de souligner que cette conclusion est la marque de l'heureuse évolution des esprits en matière du droit international : ainsi, il est frappant de constater qu'il y a quarante ans, le Parlement se trouvait confronté avec une situation quelque peu semblable, au sujet de la Convention portant loi uniforme sur la lettre de change. La comparaison ne manque pas d'intérêt...

A. — Ainsi, la gestation de la loi uniforme relative à la lettre de change, fut tout aussi laborieuse et lente que celle de la loi uniforme relative à la vente internationale des objets mobiliers corporels.

Wij hebben hiervoren gezien dat de Regering dit voorbehoud heeft doen gelden om het Verdrag onverwijld te kunnen bekrachtigen, zonder de instemming van het Parlement af te wachten.

Maar wij hebben met voldoening genoteerd dat de Regering gekant is tegen het voorbehoud van artikel V en formeel van plan is het in te trekken « wanneer het Verdrag door het Parlement zal zijn goedgekeurd ».

HOOFDSTUK 4.

Gevolgen van de afkondiging van de goedkeuringswet in het interne recht.

Artikel 1 van het Verdrag luidt : « Iedere Verdragsluitende Staat verplicht zich om, uiterlijk op de datum waarop dit verdrag voor deze Staat in werking treedt, volgens de in zijn land geldende grondwettelijke procedure in zijn wetgeving op te nemen de eenvormige wet... ».

Artikel 10 bepaalt : « Dit verdrag treedt in werking zes maanden na de datum waarop de vijfde akte van bekrachtiging of toetreding is nedergelegd... ».

Deze teksten schijnen *sensu stricto* voor te schrijven dat de eenvormige wet in de nationale wetgeving moet worden opgenomen en dus een nationale wet wordt uiterlijk op de datum van inwerkingtreding van het Verdrag zoals bepaald is in artikel 10.

Betekent de goedkeuring van het internationaal verdrag en van de eenvormige wet door de wetgevende macht of meer bepaald de afkondiging van de goedkeuringswet dat die eenvormige wet van rechtswege in de nationale wetgeving wordt opgenomen en op dat bepaald gebied in de plaats komt van de nationale wet ?

Of is het zo dat de goedkeuring door de wetgever geen ander gevolg heeft dan de Staat te verplichten om de interne wetgeving in overeenstemming te brengen met de eenvormige wet van het Verdrag, d.w.z. met eerbiediging van de normale wetgevingsprocedure een nationale wet in te voeren die de eenvormige wet overneemt met alle aan de Staten overgelaten aanvullingen en beperkingen die bepaald zijn in de artikelen II tot V van het Internationale Verdrag ?

Op dit gebied gaan uw Commissie en de Regering eenparig akkoord met het eerste standpunt : het verdrag en de eenvormige wet zullen in ons intern recht worden opgenomen, enerzijds zodra zij op het internationale vlak van toepassing zijn en, anderzijds, zodra de goedkeuringswet in het *Staatsblad* is bekendgemaakt.

**

Het is wellicht niet ondienstig te benadrukken dat deze conclusie getuigt van een gelukkige evolutie in de opvattingen met betrekking tot het internationale recht : het is kennelijk dat het Parlement zich veertig jaar geleden voor een enigszins gelijke toestand geplaatst zag in verband met het verdrag houdende eenvormige wet betreffende de wisselbrief. De vergelijking is niet zonder belang.

A. — De eenvormige wet betreffende de wisselbrief is even moeizaam en traag tot stand gekomen als de eenvormige wet inzake de internationale koop van roerende lichamelijke zaken.

L'œuvre d'unification entra dans sa phase officielle par la réunion des conférences de La Haye de 1910 et 1912, dont est sorti un projet de règlement uniforme; repris en 1921 par le Comité Economique de la Société des Nations, elle aboutit finalement à la réunion de la Conférence de Genève en date du 7 juin 1930, sous forme de trois Conventions complémentaires.

Si la Belgique ratifia ces conventions internationales par la loi du 16 août 1932, il fallut attendre le 10 août 1953 pour que la loi uniforme soit effectivement introduite dans notre législation nationale : le projet voté en 1953 avait été déposé le 17 mars 1932: on relira avec intérêt le rapport de M. Ronse au nom de la Commission de la Justice du Sénat.

B. — De même, la Convention de Genève du 7 juin 1930 prévoyait un certain nombre de *réserve*s aux dispositions de la loi uniforme, permettant aux Etats contractants d'apporter sur quelques points particuliers et étroitement circonscrits des règles différentes de celles qu'édicte la loi (voir R.P.D.B. V^e Lettre de Change. Frédéricq T. X p. 30 et suivantes, etc.).

C. — Enfin, la loi du 16 août 1932 ayant été publiée erronément, a-t-on dit, le 31 décembre 1933; cela n'a-t-il pas eu pour conséquence de « modifier la législation en vigueur, alors que le législateur belge n'a pas encore arrêté les modifications et les additions qui seront apportées à la loi uniforme ? La solution de cette question est délicate en présence de la disposition de l'article 6 de la Convention, devenue la loi belge, qui porte que la mise en vigueur de la Convention est subordonnée à la ratification par 7 Etats membres ou non, de la S.D.N. » condition remplie dès l'année 1933. (Janne « Quelle est la législation sur la lettre de change applicable actuellement », J.T. 1934 p. 275, 278, Bulletin de l'Institut Belge de Droit Comparé, 1934, p. 36, R.P.D.B. Lettre de change, n^o 4).

La doctrine et la jurisprudence ont répondu que par « la loi décidant que la Convention de Genève du 7 juin 1930 devait sortir des pleins et entiers effets, le législateur a imposé au pouvoir exécutif l'obligation de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer l'introduction de la loi uniforme dans son territoire. La loi uniforme ne sera donc d'application en Belgique que lorsque son texte aura été introduit suivant les formes de la loi belge dans notre législation » (Comm. Bruxelles 29 janvier 1938 Jur. Com. Bruxelles 1940 p. 203 — Frédéricq T.X. p. 32 et 33 en notes).

Telle fut d'ailleurs l'interprétation donnée par le Parlement et le Gouvernement, à l'occasion du dépôt le 17 mars 1932 du projet de loi qui devait devenir la loi du 10 août 1953, laquelle dispose en son article 1^{er} que la loi uniforme sur la lettre de change et le billet à ordre, aura force de loi en Belgique, sous réserve des diverses modifications et additions (article 2 à 19).

**

Cette question a déjà fait couler beaucoup d'encre, plus spécialement à l'occasion du conflit entre le traité et la loi interne :

Met dat werk werd officieel begonnen op de conferenties van 's-Gravenhage van 1910 en 1912, waar een ontwerp van eenvormige regeling werd aangenomen; het werd in 1921 hervat door het Economisch Comité van de Volkenbond en tot een goed einde gebracht op de Conferentie van Genève van 7 juni 1930, die drie aanvullende verdragen goedkeurde.

België bekrachtigde deze internationale verdragen bij de wet van 16 augustus 1932, maar men diende te wachten tot 10 augustus 1953 vooraleer de eenvormige wet werkelijk in onze nationale wetgeving werd opgenomen : het in 1953 aangenomen ontwerp was ingediend op 17 maart 1932. Het zou goed zijn hierover het verslag te lezen dat de heer Ronse namens de Senaatscommissie voor de Justitie heeft uitgebracht.

B. — Ook het Verdrag van Genève van 7 juni 1930 voorziet in een aantal reserves op de bepalingen van de eenvormige wet, waardoor de verdragsluitende Staten op enkele bijzondere en nauwkeurig omschreven punten andere regels kunnen invoeren dan die welke in de wet zijn neergelegd (zie R.P.D.B. V^e Lettre de Change. Frédéricq T.X blz. 30 v.v., enz.).

C. — En heeft, ten slotte, de gezegde foutieve bekendmaking van de wet van 16 augustus 1932 op 31 december 1933, niet tot gevolg gehad « de geldende wetgeving te wijzigen, niettegenstaande de Belgische wetgever nog niet de wijzigingen en aanvullingen heeft bepaald die in de eenvormige wet zullen worden aangebracht ? Het antwoord op deze vraag is niet gemakkelijk als gevolg van het bepaalde in artikel VI van het Verdrag, dat een Belgische wet is geworden en inhoudt dat de inwerkingtreding van het Verdrag onderworpen is aan de bekrachtiging ervan door zeven Staten al dan niet lid van de Volkenbond », welke voorwaarde reeds in 1933 vervuld was. (Janne, « Quelle est la législation sur la lettre de change applicable actuellement », J.T., 1934, blz. 275-278; Bulletin de l'Institut belge de droit comparé, 1934, blz. 36; R.P.D.B. Lettre de change, n^o 4).

Het antwoord van rechtsleer en rechtspraak was : « er is geoordeeld dat de wetgever, toen hij besliste dat het Verdrag van Genève van 7 juni 1930 volledige uitwerking diende te hebben, aan de uitvoerende macht de verplichting heeft opgelegd de nodige maatregelen te nemen om de invoering van de eenvormige wet op haar grondgebied te verzekeren. De eenvormige wet zal dus in België eerst van toepassing zijn wanneer de tekst ervan in onze wetgeving zal zijn ingevoerd volgens de normen van de Belgische wet » (Comm. Brussel, 29 januari 1938, Jur. Com. Brussel 1940, blz. 203; Frédéricq, Deel X, blz. 32 en 33, voetnoten).

Dat was trouwens de interpretatie van Parlement en Regering bij de indiening op 17 maart 1932 van het ontwerp dat de wet van 10 augustus 1953 zou worden en waarvan artikel 1 bepaalt dat de eenvormige wet op de wisselbrieven en orderbriefjes in België kracht van wet heeft, onder voorbehoud van de verschillende wijzigingen en toevoegingen (artikel 2 tot 19).

**

Deze kwestie heeft reeds veel inkt doen vloeien, meer bepaald wat betreft het conflict tussen een verdrag en een interne wet.

La revision de l'art. 68 de la Constitution, actuellement soumise à la Commission du Sénat, permettra, espérons-le, d'adapter cet art. 68 à l'évolution de la doctrine, et des réalités internationales, telles qu'elles résultent notamment de l'existence des Communautés européennes.

Dans cette perspective, nous avons cru opportun de résumer ci-dessous quelques réflexions générales, dans le cadre du présent projet de loi et de ses effets : elles furent inspirées notamment des commentaires donnés successivement en 1963 et en 1968, par le Procureur Général près la Cour de Cassation, à l'occasion de la séance solennelle de rentrée : « Le conflit Traité-Loi Interne », par le Procureur Général Hayoit de Termicourt, J.T. 1963 p. 481, « Réflexions sur le Droit International et la Revision de la Constitution », par le Procureur Général Ganshof van der Meersch, J.T. 1968 p. 486, Rev. Belge de Droit International, 1969. I.

I. La suprématie du traité sur la loi nationale a été inscrite dans les Constitutions les plus récentes des pays voisins Allemagne, France, Pays-Bas.

Cette suprématie n'est pas sérieusement mise en doute en Belgique.

Mais à côté de l'affirmation du principe apparaît souvent la difficulté de la sanction juridictionnelle : le tribunal doit-il appliquer la loi internationale lorsqu'elle est en conflit avec une loi interne ?

En France par exemple, si la loi constitutionnelle de 1958 a reconnu la supériorité du traité sur la loi sous condition de réciprocité certains contestent que ce prescrit constitutionnel s'applique, non seulement au législateur, mais également au juge, ce qui permettrait à celui-ci de censurer le législateur.

En Allemagne le conflit est réglé par le renvoi au Tribunal Constitutionnel Fédéral.

En Belgique, lors des travaux préalables à la déclaration de revision tant en 1953 qu'en 1959, l'on a rejeté chaque fois un amendement prévoyant expressément que les tribunaux n'appliqueraient pas les lois contraires aux traités.

La Cour de Cassation, en son arrêt du 8 janvier 1925, (Pas. 1926, I. 76), a décidé que le traité approuvé « arrête les effets de la loi antérieure » dans la mesure nécessaire à l'efficacité du traité.

Un autre Arrêt symptomatique, celui du 13 avril 1964, (R.G.A.R. n° 7432), fut rendu à l'occasion de l'application de la Convention Internationale de Genève, du 19 septembre 1949 sur la circulation routière, approuvée par la loi du 1^{er} avril 1954, en cas de conflit avec la loi nationale.

Certains tribunaux ont jugé que l'étranger a le droit d'invoquer en Belgique la convention internationale contre la loi belge... « une convention internationale ayant une autorité supérieure à celle des lois internes ». (Com. Bruxelles 16 juin 1960, R.G.A.R. 6719 — Police Beveren-Waas 18 octobre 1965, R.G.A.R. 7600).

Wij hopen dat de herziening van artikel 68 van de Grondwet die bij de Senaatscommissie aanhangig is, het mogelijk zal maken dit artikel aan te passen aan de evolutie van de rechtsleer en aan de internationale werkelijkheid zoals zij is nu o.m. de Europese Gemeenschappen bestaan.

In dit licht hebben wij het wenselijk geacht, in het raam van dit wetsontwerp en zijn gevolgen, enkele algemene beschouwingen samen te vatten die o.m. geïnspireerd zijn op de uiteenzettingen van de Procureur-generaal van het Hof van Cassatie bij de plechtige openingszitting van dit hof in 1963 en 1968, namelijk « Conflict tussen een Verdrag en een interne wet » R.W. 1963 p. 73, door Procureur-generaal Hayoit de Termicourt en « Réflexions sur le droit international et la Revision de la Constitution », door Procureur-generaal Ganshof van der Meersch, J.T. 1968 p. 486; Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht, 1969 - I.

I. Het overwicht van het verdrag op de nationale wet is opgenomen in de recentste grondwetten van onze buurlanden, Duitsland, Frankrijk, Nederland.

Dat overwicht wordt in België feitelijk niet in twijfel getrokken.

Maar benevens de bevestiging van dit principe rijst de moeilijkheid van de juridictionele sanctie : moet de rechtbank de internationale wet toepassen indien die in conflict is met een interne wet ?

Alhoewel in Frankrijk bij voorbeeld de grondwet van 1958 de voorrang erkent van het verdrag op de wet, onder voorbehoud van wederkerigheid, betwisten sommigen dat dit grondwettelijk voorschrift niet alleen slaat op de wetgever maar eveneens op de rechter, hetgeen deze laatste zou toelaten de wetgever te censureren.

In Duitsland wordt het conflict geregeld door verwijzing naar het Grondwettelijk Bondsgerechtshof.

In België heeft men, zowel in 1953 als in 1959 bij de besprekingen die de verklaring tot herziening voorafgingen, telkens een amendement verworpen dat uitdrukkelijk bepaalde dat de rechtbanken de wetten die in strijd zijn met de verdragen, niet mochten toepassen.

In een arrest van 8 januari 1925 (Pas. 1926 - I - 76) besliste het Hof van Cassatie dat het goedgekeurd verdrag « de gevolgen van de vroegere wet doet ophouden » in zover zulks voor de uitwerking van het verdrag nodig is.

Een ander kenschetsend arrest is dat van 13 april 1964 (R.G.A.R. n° 7432) gewezen met betrekking tot de toepassing van het internationaal verdrag van Genève van 19 september 1949 betreffende het wegverkeer, goedgekeurd bij de wet van 1 april 1954, in geval van conflict met de nationale wet.

Sommige rechtbanken hebben geoordeeld dat een vreemdeling het recht heeft zich in België tegen de Belgische wet te beroepen op het Internationaal Verdrag... « daar een Internationaal Verdrag een groter gezag heeft dan de interne wetten » (Com. Brussel, 16 juni 1960, R.G.A.R., 6719; Politie Beveren-Waas, 18 oktober 1965, R.G.A.R., 7600).

Mais cette théorie a été condamnée notamment par la Cour de Bruxelles (12 octobre 1962, R.G.A.R. 7275) : « La Convention de Genève constitue une déclaration d'intention de la part des gouvernements signataires de conformer leur législation aux principes qui y sont énoncés... Elle n'a pas eu et ne saurait avoir eu pour but ni pour résultat de conférer directement aux ressortissants étrangers des droits contraires aux législations nationales ou un statut transcendant ces législations ».

(Idem Cour Bruxelles 4 novembre 1960, R.G.A.R. 6718, Com. Bruxelles, 27 novembre 1961, R.G.A.R. 6930.)

La Cour de Cassation saisie de l'arrêt du 12 octobre 1962, a rejeté le pourvoi : « Il appartient aux pouvoirs législatif ou exécutif, d'apprécier la conformité des lois ou des règlements qu'ils édictent, avec des obligations liant la Belgique par une convention internationale : celle-ci ne confère pas aux ressortissants des états contractants, des droits ou des obligations contraires aux législations nationales » (Cass. 13 avril 1964, R.G.A.R. 7432; Bull. Ass. et note critique 1965, p. 731). R.P.D.B. V^o Voirie (usagers de la) n^o 22.

II. La violation des engagements internationaux par le législateur, l'exécutif ou le pouvoir judiciaire, entraîne la responsabilité de l'Etat, responsabilité plutôt théorique dans le passé : elle est actuellement nettement précisée et bien concrète dans les Traités créant les Communautés Européennes (voir supra).

III. Une distinction peut être faite opportunément entre les traités du type classique, et les traités dits « institutionnels » ou traités cadres, tels que les Traités de Paris et de Rome qui ont créé la C.E.C.A., la C.E.E.

« Ceux-ci ne se bornent pas à établir des règles statiques, ils sont en outre des traités institutionnels, c'est-à-dire qu'ils créent les organes ayant le pouvoir de compléter ces règles, voire de les amender, et cette législation ultérieure, dans la mesure où elle est « self executing » est applicable dans chacun des Etats membres sans intervention nouvelle du législateur national ». (Hayoit de Termicourt, op. cit.).

De plus, un organe juridictionnel est institué gardien du droit communautaire, en fait aucune juridiction interne ne peut apprécier souverainement la validité des actes de ces institutions.

Au surplus, le non respect des décisions prises par des autorités exécutives ou judiciaires des communautés, peuvent entraîner, notamment, des sanctions financières graves pour les états, comme pour les particuliers devenus directement et immédiatement sujets de droit de ces communautés, sans interposition de leur Etat.

Du point de vue communautaire, le principe de la primauté du droit communautaire sur le droit national a été

Maar deze theorie werd met name door het Hof van Brussel veroordeeld (12 oktober 1962, R.G.A.R., 7275) : « Het Verdrag van Genève is een intentieverklaring vanwege de ondertekenende Regeringen om hun wetgeving aan te passen aan de erin neergelegde beginselen... Het Verdrag heeft niet tot doel noch tot gevolg gehad en kon ook niet tot doel of tot gevolg hebben aan de buitenlandse onderdanen rechtstreeks rechten te verlenen die strijden met de nationale wetten, of hun een status toe te kennen boven de nationale wetten. »

(Idem. Ber. Brussel, 4 november 1960, R.G.A.R. 6718; Com. Brussel, 27 november 1961, R.G.A.R. 6930.)

Het Hof van Cassatie heeft de voorziening tegen het arrest van 12 oktober 1962 verworpen : « Het staat aan de wetgevende of uitvoerende macht te oordelen over de overeenstemming van de wetten of verordeningen die zij uitvaardigen, met verplichtingen waardoor België op grond van een Internationaal Verdrag gebonden is : zulk een verdrag verleent aan de onderdanen van de verdragsluitende staten geen rechten of legt ze geen verplichtingen op, welke strijdig zijn met de nationale wetten ». (Cass., 13 april 1964, R.G.A.R. 7432; Bull. Ass. en nota 1965, blz. 731). R.P.D.B. V^o Voirie (usagers de la) n^o 22.

II. — De schending van de internationale verbintenissen door de wetgever, de uitvoerende of de rechterlijke macht brengt de aansprakelijkheid mede van de Staat, welke aansprakelijkheid in het verleden veeleer theoretisch was; thans is zij duidelijk omljnd en zeer concreet vastgesteld in de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen (zie hiervoren).

III. — Er kan een passend onderscheid worden gemaakt tussen de verdragen van het klassieke type en de zogenaamde « institutionele » verdragen of kaderverdragen, zoals de verdragen van Parijs en Rome tot oprichting van de E.G.K.S. en de E.E.G.

« Die verdragen stellen niet alleen statische regelen vast, zij zijn bovendien institutionele verdragen, d.w.z. dat zij organen in het leven roepen welke de macht hebben om die regelen aan te vullen, of zelfs te amenderen; en deze naderhand van kracht geworden wetgeving, in zover zij « self-executing » is, wordt toepasselijk in ieder van de Lid-Staten, zonder dat de nationale wetgever andermaal behoeft op te treden ». (Hayoit de Termicourt, op. cit.).

Bovendien wordt een jurisdictioneel gemeenschapsorgaan als hoeder van het gemeenschapsrecht aangesteld, wat erop neerkomt dat geen interne rechterlijke instantie soeverein kan oordelen of de handelingen van die instellingen geldig zijn.

Bovendien kan de niet-naleving van de beslissingen van de uitvoerende of gerechtelijke gezagsorganen van de Gemeenschappen met name zware financiële sancties meebrengen voor de Staten, evenals voor de particulieren die rechtstreeks en onmiddellijk onderworpen zijn aan het recht van die Gemeenschappen, zonder tussenkomst van hun Staat.

Uit communautair oogpunt werd het beginsel van de voorrang van het gemeenschapsrecht boven het nationaal recht

affirmé avec force par la Cour de Justice des Communautés dans l'Arrêt « Costa-E.N.E.L. » (15 juillet 1964, Rec. XP. 1141).

Dans cette affaire, la Cour de Justice a eu à statuer sur un moyen d'irrecevabilité proposé par le gouvernement italien soutenant qu'un juge italien est toujours obligé d'appliquer la loi interne même si elle est contraire au traité et qui prétendait que, par conséquent, la Cour de Justice n'était pas compétente pour apprécier, sur renvoi préjudiciel d'un juge italien dans le cadre de l'article 177, la compatibilité d'une norme interne avec une norme communautaire et que, en tout cas, on ne pouvait pas lui poser la question.

La Cour de Justice a répondu sur ce point par des motifs qui sont fondamentaux :

« Attendu qu'à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la C.E.E. a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions;

» Qu'en effet en instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale, et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétences ou d'un transfert d'attributions des Etats à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes;

» Attendu que cette intégration au droit de chaque pays membre, de dispositions qui proviennent de source communautaire, et plus généralement les termes et l'esprit du traité, ont pour corollaire l'impossibilité pour les Etats de faire prévaloir contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait ainsi lui être opposable;

» Que la force exécutive du droit communautaire ne saurait, en effet, varier d'un état à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures, sans mettre en péril la réalisation des buts du traité visée à l'article 5 (2), ni provoquer une discrimination interdite par l'article 7 ».

En fait, on peut donc considérer qu'à l'égard de ces traités institutionnels, les conflits deviendront de plus en plus rares, face à l'autorité de la Cour de Justice, et à la volonté des états membres de reconnaître la suprématie du traité.

IV. Enfin, pour qu'il y ait conflit, il faut rappeler... « que le traité ne se borne pas à reconnaître un droit ou à imposer une obligation aux Etats contractants, comme tels, par

met klem bevestigd door het Hof van Justitie in het arrest « Costa-E.N.E.L. » (15 juli 1964, Jurisprudentie, X, 1199).

In deze aangelegenheid heeft het Hof van Justitie uitspraak moeten doen over een middel van niet-ontvankelijkheid voorgesteld door de Italiaanse regering, die geopperd had dat een Italiaans rechter altijd verplicht is de interne wet toe te passen, zelfs indien deze strijdig is met het Verdrag, en die beweerde dat het Hof van Justitie dientengevolge niet bevoegd was om op prejudiciële verwijzing van een Italiaans rechter in het kader van artikel 177, te oordelen over de verenigbaarheid van een interne norm met een gemeenschapsnorm en dat de vraag hem in ieder geval niet mocht worden gesteld.

Het Hof heeft op dit punt geantwoord met een fundamentele motivering :

« Overwegende dat het E.E.G.-Verdrag, anders dan met gewone internationale verdragen het geval is, een eigen rechtsorde in het leven heeft geroepen, die bij de inwerking-treding van het Verdrag in de rechtsorde der Lid-Staten is opgenomen en waarmede de nationale rechters rekening dienen te houden;

» dat namelijk de Lid-Staten — door voor onbepaalde tijd een Gemeenschap op te richten, voorzien van eigen organen, van rechtspersoonlijkheid en handelingsbevoegdheid, van vertegenwoordigingsbevoegdheid op het internationale vlak, en in het bijzonder van praktische bevoegdheid (dit laatste ten gevolge van het feit dat de Staten hun bevoegdheden hebben ingeperkt of aan de Gemeenschap hebben overgedragen) — hun soevereiniteit, zij het op een beperkt terrein, hebben begrensd en derhalve een rechtssysteem in het leven hebben geroepen, dat bindend is zowel voor hun onderdanen als voor henzelf;

« Overwegende dat onze opneming in het recht der Lid-Staten van uit gemeenschappelijke bron voortkomende rechtsregels en, meer in het algemeen, de geest en de inhoud van het Verdrag, tot gevolg hebben dat de Staten tegen de rechtsorde, die zij op basis van wederkerigheid hebben aangevaard, niet kunnen ingaan met een later, eenzijdig afgekondigd wettelijk voorschrift; dat een dergelijk voorschrift derhalve niet boven de rechtsorde van de Gemeenschap kan worden gesteld;

» dat, indien de werking van het gemeenschapsrecht van Staat tot Staat zou verschillen op grond van latere nationale wetten, dit de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, bedoeld in artikel 5, lid 2, in gevaar zou brengen en een bij artikel 7 verboden discriminatie in het leven zou roepen ».

Feitelijk mag men dus aannemen dat de conflicten met betrekking tot die institutionele verdragen steeds zeldzamer zullen worden, gezien het gezag van het Hof van Justitie en de wil van de Lid-Staten om de voorrang van de verdragen te erkennen.

IV. — Ten slotte onderstelt een conflict « dat het Verdrag zich niet ertoe bepaalt aan de verdragsluitende Staten, als zodanig, een recht toe te kennen of hun een verplichting op

exemple l'obligation de compléter ou de modifier leur législation. Il faut que le traité reconnaisse des droits ou impose des obligations à des personnes physiques ou à des personnes morales, sans l'intervention de mesures d'exécution internes, c'est-à-dire qu'il soit suivant la terminologie anglo-saxonne, « self executing », ou suivant l'expression de certains auteurs, un traité normatif », ou encore un traité loi (Hayoit de Termicourt, op. cit.).

Les dispositions de ces traités sont susceptibles d'exécution directe; elles contiennent tous les éléments nécessaires à leur mise en œuvre, c'est-à-dire que pour être effectivement appliquées, elles ne nécessitent pas l'intervention de mesures législatives ou administratives ultérieures.

Le caractère d'applicabilité directe dépend tout d'abord de l'acte international lui-même : mais il est communément admis, pour éviter toute insécurité juridique, qu'en outre, il appartient à l'état de considérer lui-même que tel traité est directement exécutable, est un traité loi, un traité normatif.

Reprenant les trois exemples examinés ci-dessus, nous constatons ainsi que la Convention de Genève du 7 juin 1930 contenant la loi uniforme sur la lettre de change, comme la Convention de Genève du 19 septembre 1949, sur la circulation routière ne furent considérées que comme des déclarations d'intention des gouvernements signataires, d'y conformer leur législation interne. Notamment en ce qui concerne la convention sur la circulation routière, c'est cette interprétation qui a permis à la jurisprudence de régler le conflit entre la convention internationale et la loi belge.

La Convention de La Haye du 1^{er} juillet 1964, faisant l'objet du présent rapport, est libellée dans des termes, qui ne paraissent pas essentiellement différents de ceux de la Convention de 7 juin 1930; celle-ci précisait également des règles que les parties contractantes s'engageaient à appliquer.

La Convention de La Haye du 1^{er} juillet 1964 pourrait également être considérée comme une simple déclaration d'intention : tel n'est cependant pas le vœu du Gouvernement, ni celui du Parlement.

Le Gouvernement estime en effet que la loi portant approbation des conventions de La Haye et leurs annexes suffit à réaliser l'introduction de ces lois uniformes dans la législation belge et qu'une loi distincte ne se justifie pas; il a précisé sa pensée comme suit :

La loi portant approbation des conventions et de leurs annexes suffit à réaliser l'introduction des lois uniformes dans la législation belge et une loi distincte ne se justifie pas (Smets « Traités internationaux devant la section de législation du Conseil d'Etat » n° 89 — Bruylant).

En effet, ainsi que l'a noté le Conseil d'Etat en son avis du 22 mars 1965 (D.P. Chambre, S.E. 1965 n° 23/1 page 4) si une procédure différente a été suivie pour l'introduction des lois uniformes sur les chèques, la lettre de change et les billets à ordre, c'est parce que les Conventions de Genève auto-

te leggen, bijvoorbeeld, de verplichting hun wetgeving aan te vullen of te wijzigen. Vereist is, dat het Verdrag aan natuurlijke personen of aan rechtspersonen rechten toekent of verplichtingen oplegt zonder dat daartoe interne uitvoeringsmaatregelen behoeven te worden genomen, d.w.z. dat het Verdrag, naar de Angelsaksische terminologie, « self-executing » of, volgens de uitdrukking van sommige schrijvers, een normatief verdrag zij », of een wetsverdrag (Hayoit de Termicourt, op. cit.).

De bepalingen van die verdragen zijn rechtstreeks uitvoerbaar; zij bevatten alle elementen voor hun tenuitverlegging, d.w.z. dat opdat zij werkelijk toegepast zouden kunnen worden, achteraf geen wettelijke of administratieve maatregelen moeten worden genomen.

De rechtstreekse toepasselijkheid hangt in de eerste plaats af van de internationale akte zelf. Maar om rechtsonzekerheid te vermijden, wordt doorgaans aanvaard dat de Staat zelf dient te oordelen of het verdrag rechtstreeks uitvoerbaar, d.w.z. een wetsverdrag, een normatief verdrag is.

Als wij teruggrijpen naar de drie vorengenoemde voorbeelden, stellen wij vast dat het Verdrag van Genève van 7 juni 1930 houdende eenvormige wet betreffende de wisselbrief, evenals het Verdrag van Genève van 19 september 1949 nopens het wegverkeer, slechts als verklaringen werden beschouwd van de bedoeling van de ondertekenende regeringen om hun interne wetgeving eraan aan te passen. Met name wat betreft het verdrag nopens het wegverkeer, is het deze interpretatie die het de rechtspraak mogelijk heeft gemaakt het conflict tussen het internationaal verdrag en de Belgische wet te regelen.

Het Verdrag van 's-Gravenhage van 1 juli 1964, dat het onderwerp van het onderhavige verslag vormt, is opgesteld in bewoordingen die niet wezenlijk lijken te verschillen van die van het Verdrag van 7 juni 1930; ook dit verdrag bevatte regels die de verdragsluitende partijen op zich namen toe te passen.

Het Verdrag van 's-Gravenhage van 1 juli 1964 zou eveneens als een eenvoudige intentieverklaring kunnen worden beschouwd : dit is echter niet de wens van de Regering, noch van het Parlement.

De Regering is immers van mening dat de wet houdende goedkeuring van de verdragen en van hun bijlagen volstaat om de eenvormige wetten in de Belgische wetgeving op te nemen en dat geen afzonderlijke wet noodzakelijk is; zij heeft dit nader toegelicht als volgt :

De wet houdende goedkeuring van de verdragen en van hun bijlagen volstaat om de eenvormige wetten in de Belgische wetgeving op te nemen; een afzonderlijke wet is niet noodzakelijk (Smets « Internationale verdragen voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State » nr 89 — Bruylant).

De Raad van State heeft immers in zijn advies van 22 maart 1965 opgemerkt wat volgt : (Gedr. St. Kamer B.Z. 1965, nr 23/1, blz. 4) het volgen van een andere procedure voor de invoering van de eenvormige wetten betreffende de checks, de wisselbrieven en de orderbriefjes

risaient les parties contractantes à les ratifier moyennant des réserves dont l'objet était précisé dans les annexes II de ces conventions et que les dites lois uniformes constituaient à proprement parler des « Lois modèles » ou des « Lois cadres ».

En ce qui concerne les lois uniformes sur la vente il n'existe pas de possibilité d'amendement, sinon dans le seul cas d'usage des réserves prévu à l'article III des conventions, réserves dont le Gouvernement n'entend pas faire usage.

Votre Commission s'est ralliée à cette opinion.

Le contenu de cette Convention et de la loi uniforme en permet une application immédiate et directe; il résulte donc de la volonté du législateur que cette loi uniforme sera applicable par les tribunaux belges, sans recours à une autre loi dès la publication au *Moniteur Belge* de la loi d'approbation, et pour autant évidemment que la Convention soit elle-même entrée en vigueur sur le plan international par la ratification de cinq états.

L'article X prévoit en effet : « La Convention entrera en vigueur six mois après la date à laquelle aura été déposé le cinquième instrument de ratification ou d'adhésion. »

C'est là un témoignage de l'heureuse évolution vers la primauté du droit international.

**

Votre Commission propose au Sénat d'approuver le projet de loi tel qu'il est proposé, sous le bénéfice des observations relatées ci-dessus quant aux déclarations de réserves.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
P. DE STEXHE.

Le Président,
P. STRUYE.

was mogelijk omdat de verdragen van Genève de verdrag-sluitende partijen machtigden bij de bekrachtiging reserves te maken als bepaald waren in de bijlagen II van die verdragen en omdat genoemde eenvormige wetten eigenlijk « modelwetten » of « kaderwetten » waren.

Wat de eenvormige wetten inzake de koopovereenkomsten betreft bestaat er geen mogelijkheid tot amenderen, tenzij in het ene geval van de voorbehoudsbepalingen vervat in artikel III van de verdragen; de Regering wenst van deze bepalingen echter geen gebruik te maken.

Uw commissie heeft zich met dit standpunt verenigd.

De inhoud van dit verdrag en van de eenvormige wet maakt een onmiddellijke en rechtstreekse toepassing ervan mogelijk; uit de wil van de wetgever blijkt dus dat deze eenvormige wet door de Belgische rechtbanken, zonder beroep op verwijzing naar een andere wet, moet worden toegepast zodra de goedkeuringswet in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt, en natuurlijk voor zover het verdrag zelf op het internationaal vlak in werking is getreden door de bekrachtiging van vijf staten.

Artikel X bepaalt immers: « Dit Verdrag treedt in werking zes maanden na de datum waarop de vijfde akte van bekrachtiging of toetreding is nedergelegd. »

Dit is een teken van de gelukkige evolutie naar de voorrang van het internationaal recht.

**

Uw commissie stelt aan de Senaat voor het ontwerp van wet goed te keuren, zoals het luidt, met inachtneming van de vorenstaande opmerkingen betreffende de voorbehoudsbepalingen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
P. DE STEXHE.

De Voorzitter,
P. STRUYE.