

# LES CONVENTIONS DE LA HAYE DU 1<sup>er</sup> JUILLET 1964 ET LEUR INTRODUCTION DANS LE DROIT BELGE

par

Henri ROLIN

Professeur honoraire à l'Université de Bruxelles  
Président de la Cour européenne des Droits de l'homme

Les travaux poursuivis pendant plus de trente ans par l'Institut de Rome pour l'unification du droit privé ont abouti en 1964 à l'adoption par une conférence diplomatique réunie à La Haye de deux conventions portant loi uniforme, l'une sur la vente internationale des objets mobiliers corporels, l'autre sur la formation des contrats de vente internationale des objets mobiliers corporels.

Indépendamment du progrès considérable que ces deux conventions réalisent dans le domaine du droit international privé, elles présentent du point de vue de la procédure d'adoption des traités et de leur incidence sur le droit interne certaines particularités qui méritent d'être relevées; celles-ci n'ont du reste pas échappé à l'attention de la Commission des Affaires étrangères du Sénat belge et ont fait l'objet d'une analyse des plus intéressantes de la part du rapporteur, le sénateur De Stexhe<sup>1</sup>.

## A. LE CONTENU DES OBLIGATIONS JURIDIQUES RESULTANT DES DEUX CONVENTIONS

On trouve en tête de l'une et l'autre convention la disposition suivante :

« Article I, 1. Chaque Etat contractant s'engage à introduire dans sa législation, selon la procédure constitutionnelle, *au plus tard à la date d'entrée en vigueur de la présente convention à son égard*, la loi uniforme... formant l'annexe I à la présente convention. »

<sup>1</sup> D.P., Sénat, 1969-1970, n° 248. La Commission des Affaires étrangères du Sénat de Belgique a du reste toujours porté une attention particulière à l'examen des conventions internationales soumises par le gouvernement à l'approbation parlementaire. Sans doute ce fait est-il dû à la circonstance assurément exceptionnelle qu'elle compte parmi ses membres trois professeurs de droit international, MM. Lilar, Dehousse et Van Bogaert à qui s'ajouta pendant un certain temps l'auteur de ces lignes.

Une telle rédaction est assurément surprenante. En effet lorsqu'un Etat s'engage dans une convention internationale à introduire une loi uniforme dans sa législation, il ne peut en résulter d'obligation pour lui qu'au moment de l'entrée en vigueur de la convention; cette obligation va d'autre part s'éteindre par le fait de son exécution; en sorte que si, à la date de l'entrée en vigueur de la convention, il doit y avoir déjà eu introduction de la loi uniforme dans la législation, on se trouve en présence d'une obligation internationale mort-née !

Il est vrai que l'introduction de la loi uniforme dans la législation interne n'est pas la seule obligation contenue dans les deux conventions. Bien qu'on n'y trouve aucun autre engagement formel, on peut déduire des dispositions relatives à la dénonciation (article XII) que les Parties contractantes sont tenues de maintenir en vigueur la loi uniforme telle quelle, sans l'amender tant qu'elles n'auront pas dénoncé la convention et qu'un délai de douze mois ne se sera pas écoulé depuis la dénonciation. Et cette obligation-là courra effectivement pour chaque loi uniforme à partir de l'entrée en vigueur de la convention.

Quant à la singulière antériorité prévue pour l'introduction de la loi uniforme par rapport à l'entrée en vigueur de la convention, elle a sans aucun doute été voulue à raison du caractère peu satisfaisant des résultats obtenus dans le cas de conclusion des pactes *ad legem ferendam*.

En effet les conventions portant engagement de légiférer dans une direction déterminée ou même conformément à un texte arrêté en commun ne sont en général accompagnées d'aucune indication d'un délai dans lequel ladite législation doit être édictée. D'où un décalage souvent considérable entre l'entrée en vigueur de maintes conventions prévoyant des règles communes sur des points déterminés et la pénétration de ces règles dans le droit interne.

Un exemple typique nous est donné par la Convention de 1954 sur la pollution des eaux de mer, entrée en vigueur, à l'égard de la Belgique, le 27 juillet 1958. La Belgique s'était notamment engagée à édicter des peines qui frapperaient les capitaines ou armateurs de navires battant pavillon belge qui ne se conformeraient pas à certaines règles inscrites dans la convention. Or c'est en 1962 seulement que fut publiée une loi prévoyant des amendes pour les contrevenants tout en les subordonnant à la publication d'arrêtés royaux qui fixeraient les dates et conditions auxquelles il serait interdit à des navires belges de catégories déterminées de rejeter des hydrocarbures dans les zones maritimes indiquées par la Convention et ses annexes et, en 1965 encore, force était au rapporteur de la Commission des Affaires étrangères de souligner au Sénat que lesdits arrêtés royaux n'avaient toujours pas paru à cette date <sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *A.P.*, Sénat, 1965-1966, 9 novembre 1965, p. 18.

Un autre exemple plus ancien et plus connu, rappelé par M. De Stexhe dans son rapport<sup>3</sup> est celui des conventions internationales de Genève du 7 juin 1930 sur la lettre de change; elles furent ratifiées par la Belgique (dépôt de la ratification le 31 août 1932) après approbation par le Parlement. La loi d'approbation fut promulguée le 16 août 1932 (*M.B.*, 31 décembre 1933) et les conventions entrèrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1934, mais il fallut attendre le 10 août 1953, soit plus de vingt ans, pour que la loi uniforme fût effectivement introduite dans la législation belge (*M.B.*, 5 septembre 1953).

Pareille situation ne risque plus de se reproduire avec le système adopté à La Haye par les rédacteurs des conventions relatives aux ventes internationales des objets mobiliers corporels puisque, si les Parties contractantes veulent échapper au reproche de violer leurs engagements ou plus exactement éviter de se contredire, il leur suffira de s'abstenir de provoquer par leur ratification ou adhésion l'entrée en vigueur des conventions à leur égard tant qu'elles n'auront pas la certitude de pouvoir légiférer de la manière prévue au traité dans le temps qui s'écoulera jusqu'à son entrée en vigueur à moins qu'en vertu de leur droit constitutionnel l'assentiment du Parlement ait pour effet de faire entrer de plein droit la loi uniforme prévue au traité dans leur législation au moment de son entrée en vigueur.

On pourrait se demander si, dès lors qu'on envisageait cette dernière éventualité, il n'eût pas été plus simple pour les rédacteurs des conventions de s'y tenir. Il leur eût suffi en ce cas de s'inspirer de l'exemple de la Convention européenne des droits de l'homme en dispensant de façon générale les Etats contractants de toute législation complémentaire en se bornant à stipuler à l'article premier que : « Chaque Etat contractant introduit dans sa législation la loi uniforme formant l'Annexe I à la présente convention. »

Mais l'expérience de ladite disposition a précisément démontré que tous les Etats ne sont pas constitutionnellement en mesure d'intégrer automatiquement dans leur droit interne les règles contenues dans des conventions régulièrement adoptées par eux. Pour certains Etats, notamment la Grande-Bretagne et les pays scandinaves, subsiste la nécessité de légiférer de façon distincte pour rendre une règle conventionnelle applicable par des tribunaux dans les matières qui sont de la compétence normale des législateurs.

De là l'option offerte aux Parties contractantes par la formule simple de l'article premier des deux conventions, objet de cette étude.

<sup>3</sup> *D.P.*, Sénat, 1969-1970, p. 17.

<sup>4</sup> L'entrée en vigueur a lieu suivant l'article X pour les cinq premiers Etats ratifiant ou adhérant six mois après le dépôt du cinquième instrument.

B. LA RATIFICATION D'UNE DES DEUX CONVENTIONS  
PAR LA BELGIQUE  
AVANT L'APPROBATION PARLEMENTAIRE

Il est de pratique tout à fait générale que, pour les traités qui, en vertu de l'article 68 de la Constitution ne peuvent avoir d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres, cet assentiment précède la ratification<sup>5</sup>. Le bon sens indique du reste qu'il doit en être ainsi, faute de quoi la liberté de décision du Parlement se trouverait gravement atteinte puisqu'un refus d'assentiment parlementaire n'affecterait pas en droit international la valeur de la ratification déjà donnée et ne ferait pas dès lors obstacle à l'entrée en vigueur du traité, ce qui placerait le pays dans une situation sans issue de manquement à un engagement international.

Or, telle était, semblait-il, la situation devant laquelle le Parlement belge se trouvait mis en ce qui concerne une des deux conventions de La Haye du 1<sup>er</sup> juillet 1964, à savoir celle portant loi uniforme de la vente internationale des objets mobiliers (mais non pas en ce qui concerne celle portant loi uniforme sur la formation des contrats de vente internationale des objets mobiliers corporels) lorsqu'il fut invité à lui donner son assentiment. En effet le projet de loi d'approbation ayant été déposé à la Chambre des représentants le 26 novembre 1968, la ratification intervint dès le 12 décembre 1968. Sa ratification n'avait fait l'objet d'aucune publication au *Moniteur* et la Chambre n'en avait pas été informée<sup>6</sup> lorsqu'elle se prononça, le 6 mars 1969, sur le projet de loi, par un vote favorable, unanimement acquis sans rapport et sans débat. C'est incidemment que la chose fut révélée au monde judiciaire belge le 20 septembre 1968 par le *Journal des Tribunaux*, dans un compte rendu du congrès tenu par l'U.I.A. à Londres. Cette information fut complétée par le ministère des Affaires étrangères de Belgique en réponse à une demande d'information d'un avocat de Bruxelles M<sup>e</sup> Léon Douxchamps et fit l'objet d'observations de la part dudit avocat sous le titre « Ratification mitigée »<sup>7</sup> tandis que l'auteur de ces lignes exprimait sa surprise de la procédure suivie dans un bref article intitulé : « Ratification et inconvenance gouvernementale »<sup>8</sup>.

Cette sévérité était sans doute injustifiée, en tout cas excessive, car l'une des

<sup>5</sup> SMETS, P.-F., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux*, Bruxelles, 1964, p. 31.

<sup>6</sup> Il est vrai que l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi d'approbation laissait entrevoir l'éventualité d'une ratification immédiate avec réserve, mais la rédaction était trop dubitative pour que cela retînt l'attention, *D.P.*, Chambre, 1968-1969, n<sup>o</sup> 166, n<sup>o</sup> 1.

<sup>7</sup> *J.T.*, 1<sup>er</sup> novembre 1969, p. 610.

<sup>8</sup> *J.T.*, 15 novembre 1969, p. 646.

deux réserves qui avaient accompagné la ratification belge était libellée comme suit :

« ... 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.* »

Du moment que l'application de la loi uniforme se trouvait ainsi limitée aux Belges qui l'auraient librement choisie, on pouvait à la rigueur soutenir que la Convention l'instaurant n'allait pas *lier individuellement* les Belges (encore qu'elle eût pour effet de donner valeur juridique à une option qui sans cela eût pu en paraître dépourvue) et dès lors l'assentiment des Chambres pouvait paraître superflu.

Mais alors, se demandera-t-on, pourquoi le dépôt du projet de loi d'approbation ?

Le gouvernement s'en est expliqué en Commission du Sénat : une loi uniforme, a-t-il dit, dont l'application se limiterait aux ventes dont les parties l'ont choisie comme loi du contrat serait très loin de répondre aux besoins d'unification du droit privé; aussi la réserve du gouvernement belge n'est-elle que provisoire; elle n'a eu d'autre but que de permettre la ratification avant assentiment des Chambres; une fois celui-ci acquis et la loi d'approbation promulguée, la réserve citée plus haut serait retirée.

En d'autres mots la convention a été soumise à l'approbation parlementaire avec un champ d'application plus étendu que celui déjà accepté par le gouvernement mais celui-ci a annoncé l'intention de porter son engagement international à ce niveau, une fois l'approbation acquise.

Une dernière question surgit à l'esprit : pourquoi cette mise en application de la loi uniforme en deux temps, grâce à l'utilisation astucieuse d'une réserve et pourquoi cette dérogation à la pratique habituelle en matière d'approbation parlementaire ? Le gouvernement s'en explique dans l'exposé des motifs du projet de loi d'approbation<sup>9</sup> : il a voulu hâter l'entrée en vigueur de la Convention, fût-elle réduite aux dimensions d'une convention-croupion.

Si louable que soit en principe ce zèle international, on peut douter qu'il se soit en l'espèce manifesté à bon escient : en effet au moment où la Belgique ratifia la convention, elle n'avait été précédée que par deux Etats, le Royaume-Uni et la République de San Marino; or il faut suivant l'article X que cinq instruments de ratification ou d'adhésion aient été déposés pour qu'à l'expiration d'un délai de six mois la convention entre en vigueur. On peut d'autre part douter de l'effet stimulant qu'on pouvait attendre d'une ratification accompagnée d'une réserve qui la vidait presque de sa substance.

<sup>9</sup> D.P., Chambre, 1968-1969, n° 166, n° 1, p. 4.

Enfin la Commission des Affaires étrangères du Sénat a remarqué à juste titre<sup>10</sup> que si le gouvernement souhaitait une entrée en vigueur rapide mieux eût valu ne pas attendre quatre ans pour commencer la procédure parlementaire d'approbation.

### C. L'INTEGRATION DES DEUX LOIS UNIFORMES DANS LE DROIT BELGE

La promulgation et la publication des lois d'approbation des deux conventions ont-elles suffi pour intégrer, dans le droit belge, les lois uniformes y annexées ?

A première vue on serait tenté de répondre que l'affirmative n'est pas douteuse car, du moment que l'assentiment du Parlement est jugé nécessaire pour le motif que lesdites conventions « pourraient lier individuellement les Belges », cette nécessité de l'assentiment n'est-elle pas à elle seule indicatrice de l'effet direct que l'entrée en vigueur de la convention aura en droit belge ?

Pareille motivation serait toutefois insuffisante car le prescrit de l'article 68 de la constitution tel qu'il est couramment appliqué impose la condition de l'assentiment parlementaire non seulement pour les traités contenant des règles qui pourraient lier directement des Belges mais encore à tout traité qui pourrait conduire à ce résultat par suite des lois ou arrêtés qui en exécution du traité édicteraient ces règles ou s'en inspireraient.

Ainsi c'est à bon droit que le tribunal de commerce de Bruxelles s'est refusé par jugement du 29 janvier 1938 à faire application de la Convention de Genève du 7 juin 1930 portant loi uniforme sur la lettre de change et le billet à ordre<sup>11</sup>.

De même la Cour de Cassation a déclaré, à juste titre, dans son arrêt du 13 avril 1964 qu'il n'y avait pas lieu pour les tribunaux belges d'appliquer la Convention de Genève du 19 septembre 1949 sur la circulation routière pour le motif essentiel que « cette convention ne conférait pas aux ressortissants des Etats contractants des droits et obligations contraires aux législations nationales »<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>11</sup> *B.J.*, 1938, col. 613. Cf. WAELBROECK, M., *Traités internationaux et juridictions internes dans les pays du Marché commun*, Bruxelles, Paris, 1969, p. 174.

<sup>12</sup> Cette *Revue*, 1966/2, p. 541, affaire *Ananou c. Defauw et Ploegaerts*. Plus précis encore avait été selon nous le tribunal correctionnel de Mons dans son jugement du 29 janvier 1964 dans l'affaire *Ministère public c. S.A. Vallowrec et Bourguignon c. Bon et S.A. Vallowrec*, cette *Revue*, 1966/2, p. 540. « Attendu qu'il résulte clairement de ces dispositions (les articles 1 et 6 de la Convention et l'article 1 du Protocole relatif à la signalisation) que les Etats contractants ont, en ratifiant ladite Convention, pris uniquement l'engagement d'y conformer leur législation nationale; que cette Convention ne reconnaît pas des droits et

Il en va autrement toutefois en ce qui concerne les conventions sur la vente internationale des objets mobiliers. Sans doute l'article premier reproduit ci-dessus emploie-t-il la formule habituelle des traités *ad legem ferendam* mais ce n'est là comme nous l'avons déjà signalé qu'une apparence vu que la date ultime prévue pour l'introduction des lois uniformes dans le droit interne est celle de l'entrée en vigueur des conventions. Il est clair dès lors qu'il a été dans l'intention des Parties contractantes, lorsque le droit constitutionnel n'y faisait pas obstacle, que l'introduction directe des lois uniformes dans le droit interne s'opérerait par le seul fait de l'entrée en vigueur des conventions. La Belgique est dans ce cas. La Commission des Affaires étrangères du Sénat fut dès lors unanime à juger que les lois uniformes seraient intégrées dans le droit belge le jour où les conventions entreraient en vigueur et le rapport note que le ministre des Affaires étrangères « a marqué son accord sur cette opinion de votre Commission ».

#### D. IMMUTABILITE RELATIVE ET RANG PRIVILEGIE DES LOIS UNIFORMES EN DROIT BELGE

Les lois uniformes sur les ventes internationales d'objets corporels et sur les contrats portant sur ces ventes, même si elles avaient été publiées, n'auraient pas encore pris place dans le droit belge faute d'entrée en vigueur des conventions auxquelles elles sont annexées<sup>18</sup>.

Aussi le gouvernement s'est-il abstenu, sans doute pour éviter de créer la confusion, de promulguer et publier des lois d'approbation et le texte des lois uniformes, bien que les projets de loi déjà votés par la Chambre des représentants le 6 mars 1969 l'aient été au Sénat le 16 avril 1970.

D'autre part, au moment où ces lignes sont écrites, il n'a pas encore été procédé à la ratification de la Convention portant loi uniforme sur les contrats de vente internationale des objets mobiliers corporels et le gouvernement belge n'a pas davantage jusqu'à présent retiré, comme il l'avait annoncé, la réserve

n'impose pas des obligations à des personnes physiques ou à des personnes morales " sans l'intervention de mesures d'exécution internes "; qu'elle ne constitue par un traité normatif (voir *Mercuriale* prononcée le 2 septembre 1963 par M. le procureur général Hayoit de Termicourt...). Que cette condition faisant défaut, l'on ne peut prétendre à l'existence d'un conflit de législations;

Attendu qu'il est du souverain domaine du pouvoir législatif et de l'exécutif dans les limites du pouvoir que la loi leur confère, de modifier les règles existantes en conformité des engagements pris sans qu'il soit permis à personne d'anticiper les décisions que l'article 6 de la Convention prévoit mais n'instaure pas, Cour d'appel Bruxelles, 4 novembre 1960, *Pas.*, 225; 12 octobre 1962, *Pas.*, 1963, p. 120. »

<sup>18</sup> A la date du 10 septembre 1970 où sont écrites ces lignes aucune nouvelle ratification n'est venue s'ajouter à celles du Royaume-Uni, de San Marino et de la Belgique.

accompagnant sa ratification de l'autre convention et limitant le champ d'application de la loi uniforme aux ventes dont les parties l'auraient choisie comme *lex contractus*. Aucune des deux conventions n'a du reste réuni le nombre de ratifications requis pour son entrée en vigueur.

Espérons toutefois que les choses ne vont pas en rester là et que le bel effort des juristes réunis à La Haye finira par porter ses fruits.

Ceci dit, nous plaçant dans l'hypothèse où les règles inscrites dans les lois uniformes pénétreront dans le droit belge par suite de l'entrée en vigueur des conventions, nous pensons utile de mettre en lumière les caractères propres que leur conférera, suivant les principes qui prévalent en Belgique depuis peu d'années, leur origine de droit international et qui les distingueront des autres dispositions légales belges.

Nous en voyons deux : le premier est celui d'*immutabilité*. Comme le texte des lois uniformes a été repris tel qu'il figurait dans les textes annexés aux conventions, il ne pourra être modifié par la législation belge *tant que la Belgique demeurera Partie aux conventions*.

Soulignons à cet égard que lesdites conventions ne sont pas conclues pour une durée déterminée mais que, comme il a été dit plus haut, elles sont seulement dénonçables, la dénonciation ne prenant effet que douze mois après la date à laquelle le gouvernement des Pays-Bas en aura reçu notification (article XII).

Cette immutabilité ne s'impose pas seulement aux autorités concourant à l'élaboration des lois; elle a pour corrolaire le devoir pour les cours et tribunaux de faire prévaloir les lois uniformes issues de conventions internationales en vigueur sur toute loi nationale postérieure. Le principe *lex posterior derogat legi priori* ne peut en effet manifestement pas trouver ici application car on ne concevrait pas que soit admise une dérogation tacite résultant de l'adoption d'une disposition légale incompatible avec celles de la loi uniforme alors que la dérogation expresse, tout comme l'abrogation unilatérale sans dénonciation, est manifestement exclue.

Ce fut le grand mérite de M. le procureur général Hayoit de Termicourt d'avoir le premier émis l'avis dans sa mercuriale du 2 septembre 1963 que la jurisprudence traditionnelle de la Cour de Cassation déniait aux tribunaux le droit de contrôler la compatibilité des lois avec les dispositions des traités internationaux ne pouvait pas être comprise comme tranchant la question de la solution à donner au conflit pouvant exister entre une loi et un traité directement applicable<sup>14</sup>.

La Cour de Cassation a fait depuis un pas de plus et dans l'arrêt du 13 avril 1964 déjà cité plus haut par lequel elle a réaffirmé qu'il appartient au

<sup>14</sup> DE VISSCHER, P., « Droit et jurisprudence belge en matière d'inexécution des conventions internationales », cette *Revue*, 1965/1, p. 129; WAELBROECK, M., *op. cit.*, p. 275.

pouvoir législatif ou exécutif d'apprécier la conformité des lois ou des règlements qu'ils édictent avec les obligations liant la Belgique par une convention internationale et que les tribunaux n'ont pas le pouvoir de refuser d'appliquer une loi ou un règlement conforme à la loi interne, pour le motif qu'ils ne seraient pas en harmonie avec ces obligations. Elle a d'autre part pris soin de faire précéder ce rappel de la constatation « *que la Convention de Genève du 19 septembre 1949 ne conférerait pas aux ressortissants des Etats contractants des droits ou des obligations contraires aux législations nationales* ». M. le professeur Ganshof van der Meersch qui a succédé à M. Hoyoit de Termicourt dans ses hautes fonctions judiciaires n'a pas hésité dans sa remarquable mercuriale du 21 septembre 1968 à déclarer qu'il avait été « mis ainsi partiellement fin à une interprétation de la constitution peu conforme au principe des engagements internationaux »<sup>15</sup>.

Un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 31 octobre 1968 semble avoir voulu, tout en confirmant cette manière de voir, fixer les limites de la primauté ainsi reconnue aux traités sur le droit interne<sup>16</sup> :

« Attendu qu'en cas de conflit d'autorité entre les dispositions d'un traité auquel la publication régulière confère force obligatoire dans l'ordre interne et d'autres dispositions de la loi nationale, ce sont les dispositions du traité qui doivent l'emporter sous peine d'enlever tout effet à la réglementation internationale constituant une véritable loi supranationale. »

La doctrine souhaite manifestement qu'on aille au-delà et que soit reconnue la primauté du droit international et notamment des traités au-delà de leurs seules dispositions directement applicables, que ce soit par voie jurisprudentielle comme semble l'envisager le procureur général Ganshof van der Meersch<sup>17</sup> ou par voie de révision constitutionnelle<sup>18</sup>.

Si favorable que nous soyons à cette évolution nous devons mettre en garde contre certaines exagérations et confusions qui pourraient résulter d'un excès de zèle.

Nous avons vu en effet que la Convention de Genève de 1949 a été à bon droit jugée par la Cour de Cassation de Belgique comme n'étant pas *self executing*. Or certains tribunaux de police ne se sont pas inclinés devant cette jurisprudence et persistent à considérer que la circulation internationale sur les voies publiques belges est soumise à la Convention de 1949<sup>19</sup> !

<sup>15</sup> Cette *Revue*, 1969, p. 31.

<sup>16</sup> Cité par M. JOE VERHOEVEN dans sa chronique de la jurisprudence belge relative au droit international, cette *Revue*, 1970/2, p. 672.

<sup>17</sup> *Op. cit.*, pp. 33 et ss.

<sup>18</sup> Rapport de MM. SALMON et SUX dans les « Actes du Colloque conjoint des 6 et 7 mai 1965 sur l'adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales », pp. 67 et 7; et WAELBROECK, M., *op. cit.*, p. 278.

<sup>19</sup> Trib. police Beveren-Waes du 18 novembre 1965, cette *Revue*, 1967/2, p. 561; et Trib. police Ath, 10 juin 1968, *ibid.*, 1970, p. 256.

Il nous paraît clair pourtant que lorsque l'exécution d'un traité nécessite de la part des Etats contractants l'adoption de lois ou règles complémentaires ou la prise de mesures (telle l'apposition des signaux pour la circulation routière) ou la fixation de délais pour rendre la nouvelle réglementation obligatoire, l'application anticipée par les tribunaux des principes ou règles conventionnels y contenus serait une source de trouble et de désordre. La primauté du droit international ne pourra donc jamais, même si elle était proclamée dans la Constitution dans les termes les plus larges, autoriser les tribunaux à faire prévaloir les dispositions d'un traité *non self executing* sur celles d'une loi *antérieure*. Un tel traité ne pourrait, dans cette hypothèse, donner lieu à contrôle judiciaire de non-observation par l'Exécutif qu'en ce qui concerne les lois postérieures qui traiteraient du même objet soit pour l'exécution du traité, soit de façon indépendante<sup>20</sup>.

#### E. CONTROLE PARLEMENTAIRE DE L'UTILISATION DES RESERVES PERMISES PAR LES CONVENTIONS

Les deux conventions qui ont fait l'objet de notre étude permettent à chaque Etat d'exclure de leur champ d'application par des réserves certaines catégories de cas définies aux articles III, IV et V.

Nous n'avons pas l'intention de les examiner en détail mais désirons épingler l'échange de vue qui eut lieu dans la Commission entre ses membres et le ministre des Affaires étrangères quant au droit de regard du Parlement sur l'utilisation éventuelle des réserves et le commenter brièvement.

On lit dans le rapport de M. De Stexhe :

« Le ministre des Affaires étrangères 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 (*sic*), parce qu'ils pourraient lier individuellement des Belges, il nous paraît plus conforme aux principes

<sup>20</sup> Cf. les indications contenues dans WAELBROECK, M., *op. cit.*, p. 250, quant aux controverses auxquelles donne lieu aux Pays-Bas le texte, à vrai dire fort restrictif du nouvel article 66 de la Constitution néerlandaise suivant lequel les prescriptions légales en vigueur dans le Royaume ne reçoivent pas application lorsque ladite application serait inconciliable avec les dispositions obligatoires pour chacun, des accords conclus soit avant, soit après l'adoption de la loi. » Pris au pied de la lettre un tel texte ne dépasse pas l'actuelle jurisprudence belge.

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 étrangères a marqué son accord sur cette opinion de votre Commission. »

Cet accord entre le gouvernement et la Commission n'est pas exempt d'équivoque. Si en effet la Commission a commencé par affirmer son pouvoir de *décider* de l'opportunité de faire usage de l'une et l'autre des réserves permises, elle semble ensuite vouloir se limiter à « l'examen des intentions du gouvernement » et à la formation d'un « *avis* que le gouvernement est invité à suivre » et il n'apparaît pas clairement si, dans sa pensée, l'avis de la Commission une fois entériné par les Chambres a une force impérative.

La réponse à ces questions ne peut selon nous être la même pour les clauses permettant d'*étendre* le champ d'application de la Convention et pour celles qui donnent aux Parties la possibilité de le *réduire*.

Dans le premier cas le gouvernement ne peut, à notre avis, faire usage de la faculté d'extension sans y être autorisé par le Parlement <sup>21</sup>.

C'est à tort qu'on soutiendrait — comme le ministre Fayat a paru le faire dans la déclaration que lui prête le rapport de la Commission — que cette autorisation est implicite dans l'approbation d'une convention contenant ladite clause. Les déclarations permises ne sont pas en effet une exécution des engagements contenus dans la convention approuvée; elles en déterminent l'étendue et ne sont dès lors régulières qu'à condition que le Parlement ait marqué son accord pour que les obligations inscrites dans la convention reçoivent cette extension. La faculté de pareille extension accordée aux gouvernements par la Convention n'a d'effet que dans l'ordre international. Elle ne peut avoir d'incidence dans la répartition des compétences entre l'exécutif et le Parlement. C'est ce que marqua fortement le Sénat belge lorsqu'il délibéra sur la Convention européenne des droits de l'homme et qu'il amenda le projet de loi d'approbation pour y inclure expressément l'exercice de certaines options prévues par la Convention.

La réponse à donner à la question posée par la Commission du Sénat nous paraît devoir être inverse en ce qui concerne les réserves restrictives. En effet,

<sup>21</sup> On aurait tort d'en déduire toutefois qu'inversement l'avis exprimé par le Parlement en faveur de l'usage d'une faculté d'extension lierait l'exécutif. La loi approbative du Parlement n'a pour effet que d'autoriser la ratification d'une convention. Ce qui est vrai pour la convention l'est aussi pour les clauses facultatives; l'approbation par le Parlement en « autorise » l'utilisation.

l'approbation parlementaire ayant la portée d'une simple autorisation de ratification, l'exécutif qui peut ne pas y donner suite, peut aussi n'y donner suite que partiellement en assortissant sa ratification d'une réserve restrictive. L'article 68 de la Constitution laissant d'autre part le gouvernement libre de dénoncer les traités sans intervention du Parlement<sup>22</sup> peut aussi, sans assentiment nouveau, en limiter le champ d'application initial en formulant les réserves appropriées que la convention autorise.

Mais si le Parlement ne peut pas interdire à l'exécutif l'usage des réserves restrictives prévues dans la convention soumise à son approbation il peut en revanche les retenir lui-même pour limiter la portée de l'approbation qu'il donne à la convention. En effet qui peut le plus peut le moins : l'assentiment pouvant être refusé peut être aussi limité ou subordonné à des conditions; cela se fera du reste très généralement en accord avec le gouvernement, qui en tout cas demeure libre d'apprécier si une telle ratification a des chances d'être admise ou présente encore un intérêt suffisant.

C'est ainsi qu'en 1961 le Sénat fit précéder le vote du projet de loi d'approbation de trois conventions de droit international maritime adoptées à Bruxelles le 10 mai 1952 d'une résolution désirant « prendre acte » de la décision du gouvernement belge d'accompagner sa ratification de la convention sur la compétence pénale en matière d'abordage d'une réserve du droit de poursuivre les infractions commises dans les eaux territoriales belges<sup>23</sup>.

De même, en ce qui concerne le protocole relatif à l'acquisition de la nationalité joint à la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, si le Conseil d'Etat n'obtint pas du gouvernement qu'il insérât dans le texte de la loi d'approbation la portée exacte de cette approbation, du moins le gouvernement promit que l'instrument d'adhésion ne serait déposé auprès de l'O.N.U. qu'après l'approbation du Protocole par le Parlement (*D.P.*, Chambre, 1964-1965, exposé des motifs n° 949, p. 20).

Plus significative encore fut la position prise par le Sénat lors du vote du projet de loi d'approbation de l'Accord de La Haye du 16 février 1961, modifiant celui relatif au Bureau international des brevets. Amendant le texte accepté par la Chambre, le Sénat décida que le nouvel accord sortirait « son plein et entier effet à l'exclusion de l'article 4 ». Cette limitation ne fut pas, il est vrai, entérinée par la Chambre<sup>24</sup> qui supprima la limitation; elle ne fut pas rétablie par le Sénat lors du vote du 30 juin 1964 et n'apparaît pas dans la ratification belge qui à vrai dire ne survint que le 1<sup>er</sup> octobre 1969 après

<sup>22</sup> La révision de la Constitution actuellement en cours prévoit notamment de mettre un terme à cet état de choses anachronique.

<sup>23</sup> *A.P.*, Sénat, 15 février 1961, p. 695.

<sup>24</sup> *D.P.*, Chambre, 1963-1964, n° 402/2 du 1<sup>er</sup> juillet 1964.

promulgation de la loi le 30 juin de la même année, le texte de l'accord et celui de la loi étant publiés le 28 novembre 1969.

Le premier rapporteur du Sénat, en l'espèce le soussigné, avait cependant pu faire état de l'avis consultatif de la C.I.J. du 28 mai 1951 admettant la validité d'adhésions assorties de réserves non prévues dans le texte de la convention, même en cas d'opposition de certaines Parties « si ladite réserve est compatible avec l'objet et le but de celle-ci ».

Aussi l'abandon par le Sénat de sa première position ne nous paraît-il ni fondé ni définitif. Le jour où cette thèse l'emportera elle apportera une atténuation sensible et raisonnable à la pratique traditionnelle suivant laquelle la règle constitutionnelle du vote des projets de lois article par article, ne s'applique pas à ceux qui ont pour objet l'approbation des traités.