BENELUX-GERECHTSHOF

PARKET

COUR DE JUSTICE BENELUX

PARQUET

A 78/3/10

CONCLUSIE

CONCLUSIONS

d.d. 14.3.1979

in zaak

dans l'affaire

A 78/3

VAN DER GRAAF / AGIO

Traduction

Audience du 14 mars 1979 - LA HAYE

Conclusions de M. l'Avocat général Dumon

I. Introduction

Par un jugement du 19 octobre 1978, le Vice-Président de l'Arrondissementsrechtbank d'Amsterdam, statuant en référé dans la cause (rôle n° KG 78/500) de la société à responsabilité limitée Merkenbureau Van der Graaf & Co B.V. contre la société anonyme Agio Sigarenfabrieken N.V., a, avant de statuer plus avant, prié la Cour de Justice Benelux de se prononcer sur l'interprétation de la notion d'"impossibilité" figurant à l'article 611 d du Code (néerlandais) de procédure civile à partir de questions plus précises formulées comme suit :

"A. La notion d'"impossibilité" figurant à l'article 611 d du Code de procédure civile peut-elle comprendre l'impossibilité "putative" qui se présente lorsque le condamné pense avoir satisfait, intégralement et à temps, à la condamnation principale et que cette opinion se révèle être erronée après l'expiration du délai imparti pour l'exécution de la condamnation ?

B. (S'il est répondu par l'affirmative à la question A) Dans le cas où un moyen est tiré de l'impossibilité "putative" au sens visé par la question précédente, quelles normes doivent être appliquées aux actes ou abstentions du condamné ?"

Les parties "Agio Sigarenfabrieken N.V." et "Merkenbureau Van der Graaf & Co B.V." ont présenté un mémoire.

./.

Les ministres de la Justice n'ont pas communiqué à la Cour d'exposé écrit concernant leur façon de voir sur une "question en litige" (voir Traité du 31 mars 1965, art. 5, al. 4 et Règlement de procédure, art. 3, al. 2).

L'article 611 d du Code de procédure civile néerlandais constitue la règle juridique inscrite à l'article 4, alinéa 1er de la loi uniforme relative à l'astreinte qui fait l'objet de l'annexe à la convention signée à La Haye le 26 novembre 1973 par les Ministres Vanderpoorten, Schaus et van Agt pour les Gouvernements du Royaume de Belgique, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas.

Cette convention Benelux portant loi uniforme relative à l'astreinte a été ratifiée par le Royaume des Pays-Bas et par le Grand-Duché de Luxembourg mais ne l'a pas encore été par le Royaume de Belgique.

*

* *

Bien que l'article 6, alinéa 2 de la convention prévoie qu'elle "entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suivra la date du dépôt du deuxième instrument de ratification" (actuellement plus de deux mois se sont écoulés depuis ce deuxième dépôt) et que l'article 4 de la convention prévoie qu'en "exécution de l'article premier, alinéa 2, du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, les dispositions de la présente Convention et de la Loi uniforme sont désignées comme règles juridiques communes pour l'application des chapitres III et IV dudit Traité", se pose la question de savoir si à défaut de ratification par la Belgique et/ou d'assentiment de la part des Chambres législatives de ce pays, la Cour de Justice Benelux

./.

est dès maintenant compétente pour connaître des questions relatives à l'interprétation des dispositions de la loi uniforme relative à l'astreinte qui, conformément aux dispositions de l'article 1er de la convention signée le 26 novembre 1973, ont été introduites dans les législations néerlandaise et luxembourgeoise, cette convention ayant du reste été ratifiée par les Pays-Bas et le Luxembourg mais pas encore par la Belgique.

II. Le présent problème de compétence de la Cour de Justice Benelux

1° La ratification par deux Etats membres et les déclarations faites à ce propos par les Gouvernements, notamment devant le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux.

Jusqu'à présent, la convention Benelux portant loi uniforme relative à l'astreinte signée à La Haye le 26 novembre 1973, n'a été ratifiée que par le Royaume des Pays-Bas et par le Grand-Duché de Luxembourg, à l'exclusion donc du Royaume de Belgique.

L'article 6, alinéa 2 de la convention prévoit toutefois qu'elle entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date du dépôt du deuxième instrument de ratification. Ainsi, la convention est actuellement entrée en vigueur entre les Pays-Bas et le Luxembourg.

*

* *

Il n'est guère contestable que les auteurs de cette convention - que je me bornerai dorénavant à désigner sous ce terme - parmi lesquels les ministres des trois pays, et donc le ministre belge aussi, ont voulu, au moment de rédiger ce document et de le signer ainsi que son exposé des motifs, que la convention entrât en vigueur dès la ratification de deux Etats membres seulement et que, ces deux

./.

ratifications acquises, la Cour de Justice Benelux fût compétente pour interpréter les règles juridiques contenues dans la convention.

Il faut aussi relever que c'est dans le même esprit que présentée sous forme de projet au Conseil interparlementaire de Benelux, la convention fut examinée et discutée.

*

* *

Sur ce problème, on trouvera ci-dessous des extraits de l'exposé des motifs commun, des déclarations devant le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux, des rapports des trois Gouvernements à ce Conseil et de l'exposé des motifs du projet de loi belge portant approbation de la convention.

a) L'exposé des motifs commun des Gouvernements considère à cet égard que "les trois Gouvernements ayant examiné cette proposition ("mettre en vigueur la convention Benelux dès la deuxième ratification, avec effet entre les deux pays l'ayant ratifiée"), ont communiqué au cours de la séance du Conseil interparlementaire de Benelux du 2 juin 1973 que, s'il n'est pas possible de déroger à la règle fondamentale de l'accord unanime des trois partenaires pour la mise en vigueur des conventions conclues en exécution du Traité d'Union ou en rapport direct avec ce Traité, le système de l'entrée en vigueur après deux ratifications est en principe acceptable pour les conventions portant sur des objets se situant en dehors du domaine de l'Union économique, et notamment pour les conventions Benelux visant à l'unification du droit" (commentaires concernant l'article 6 de la convention).

./.

b) Dans le même exposé des motifs commun, on peut encore lire : "Il y a lieu de souligner que la Cour de Justice sera compétente dès que la Convention sera entrée en vigueur, c'est-à-dire après le dépôt du deuxième instrument de ratification (art. 6, al. 2). C'est donc à partir de ce moment que la Cour pourra connaître des questions d'interprétation concernant la Convention ou la loi uniforme, soulevées dans un des deux pays où la Convention sera entrée en vigueur, tandis qu'à l'égard des questions posées dans le troisième pays, la Cour ne sera compétente qu'après la ratification de la Convention par ce pays (art. 6, al. 3).

"On peut se demander si l'avantage résultant de l'attribution de compétence à la Cour de Justice Benelux - à savoir l'unité de jurisprudence - compense effectivement l'inconvénient de l'intervention de la Cour, qui est susceptible de rendre les procédures plus coûteuses et plus longues.

"Les Gouvernements sont cependant d'avis que l'unité de jurisprudence présente un intérêt tellement important qu'il est souhaitable d'attribuer compétence à la Cour à l'égard des règles juridiques qui font l'objet de la Convention et de la loi uniforme. Il convient même, à leur avis, que la Cour de Justice Benelux soit compétente pour pouvoir répondre à des questions d'interprétation dès avant que la Convention ait pu être ratifiée par le troisième pays, afin d'éviter qu'une jurisprudence s'établisse sans que la Cour ait eu la possibilité d'intervenir. En outre, la tâche du juge national serait inutilement alourdie, si la compétence de la Cour était subordonnée à la mise en vigueur des règles juridiques dans les trois pays du Benelux. Le juge national devrait dans ce cas, avant de pouvoir soumettre une question à la Cour, vérifier si la règle juridique sur le sens de laquelle il désire être éclairé, est également en vigueur dans les deux autres pays ; ceci nécessiterait en effet un examen du droit interne de ces deux pays."

./.

Notons que ne me paraît nullement justifiée la considération selon laquelle "la tâche du juge national serait inutilement alourdie, si la compétence de la Cour était subordonnée à la mise en vigueur des règles juridiques dans les trois pays". Les juridictions nationales ont l'habitude de vérifier si en relation avec l'entrée en vigueur des conventions, les conditions de leur ratification sont ou non réunies. Ces juridictions n'ont pas à examiner au surplus si les règles contenues dans les conventions sont déjà incorporées au droit positif des autres pays. Pour ce qui est de la compétence de la Cour de Justice Benelux, il suffit que les trois Etats aient ratifié.

c) A la séance du 27 mars 1971 du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux, le rapporteur, Monsieur Geelkerken (Pays-Bas) a déclaré : "Comme on l'a déjà fait observer, plusieurs conventions qui avait été adoptées, notamment par le Conseil de Benelux, ne sont pas entrées en vigueur, l'un des trois pays émettant des objections après coup. Je crois qu'il est regrettable que lorsque les Gouvernements, aussi bien que la Commission de législation et le Conseil s'efforcent d'arriver à un accord complet, cet accord puisse demeurer sans effet, les dispositions prises n'étant pas appliquées. N'est-il pas possible de convenir qu'un Accord entrera en vigueur, au moins dans deux pays, dès que les actes de ratification de ces deux pays auront été déposés ... ?" (Annales Conseil Benelux N°s 85 et 86 - Conseil interparlementaire consultatif de Benelux - Compte rendu in extenso des séances - session 1971 - Séances des 26 et 27 mars 1971 - p. 86).

./.

On comprend évidemment le souci du rapporteur mais il reste évident que des accords passés entre trois ministres, même s'ils ont obtenu les avis favorables des commissions juridiques et du Conseil interparlementaire et même encore après la signature de la convention, ne lient pas pour autant les Etats concernés au plan international et ne peuvent en tout cas pas modifier ou compléter leur droit positif.

d) Lors de l'examen que le Conseil interparlementaire consacra, le 16 juin 1972, au projet de convention sur l'astreinte, le Ministre Schaus (Luxembourg) fit la constatation que le Conseil insistait, une fois de plus, "sur l'introduction de la formule de mise en vigueur de certaines conventions Benelux ..... après deux ratifications, entre les deux pays ayant approuvé la convention" (Annales Conseil Benelux - N. 90 - Compte rendu in extenso - Session 1972, pp. 12 et 13).

e) On peut lire le passage suivant dans le seizième rapport des Gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois au Conseil interparlementaire consultatif de Benelux :

"Le deuxième problème particulier qui a retenu l'attention du Conseil le 4 février 1972 portait sur la possibilité de mettre en vigueur des conventions Benelux après leur ratification par deux des trois pays. Ces conventions Benelux seraient signées par les trois Gouvernements, mais entreraient en vigueur entre deux pays partenaires aussitôt que ceux-ci les auraient ratifiées et, à l'égard du troisième pays, dès que ce dernier aurait procédé à son tour à la ratification.

(...)

./.

Dans la formule d'entrée en vigueur envisagée actuellement, il s'agit de conventions qui ont été signées par les trois Gouvernements, chacun d'eux souhaitant l'application des dispositions convenues dans leur pays respectif et se proposant en conséquence de les soumettre à l'approbation de leur parlement. Si cependant, contre toute attente, des difficultés devaient se présenter au cours de la procédure d'approbation dans un des pays et y empêcher ou retarder considérablement l'entrée en vigueur de la Convention, cette circonstance n'empêcherait pas les deux autres partenaires de décider de mettre en vigueur la Convention entre eux. Dans le cas où, après la ratification de la Convention par son parlement, l'un de ces deux partenaires se ravisait et estimait souhaitable que la Convention n'entre en vigueur que lorsque les trois partenaires l'auront ratifiée, il resterait loisible au Gouvernement de ce pays de retarder le dépôt de son instrument de ratification jusqu'au moment où cette certitude sera acquise.

(...)

Les avantages de la nouvelle procédure seraient en substance : 1° la rapidité de la mise en oeuvre des conventions ne comportant un intérêt majeur que pour deux pays, ces derniers n'étant plus dans l'obligation d'attendre la ratification du troisième partenaire ; 2° la possibilité d'éviter des situations pénibles pouvant résulter du fait que le troisième partenaire connaîtrait des difficultés ou des retards dans la procédure d'approbation qui empêcheraient ou retarderaient l'entrée en vigueur de la convention. Les arguments contre la procédure proposée procèdent de la nécessité, en raison du caractère fondamental et institutionnel du Benelux, de respecter la règle de l'unanimité entre les trois partenaires même dans le cas des conventions qui ne se rapportent pas à l'Union économique.

Lors de leur réunion du 16 juin 1972, les Ministres de la Justice se sont penchés de nouveau sur le problème et en examinant la procédure envisagée à la lumière de quelques cas concrets, ils ont retenu une série d'arguments plus précis qui peuvent être invoqués en faveur du système de l'entrée en vigueur après deux ratifications. Ces arguments, à ajouter au dossier dont l'étude est en cours au sein des Gouvernements, peuvent se formuler comme suit :

1° Le système mérite certainement la préférence lorsqu'il s'agit de matières de droit civil dont les liens avec le Benelux ne sont pas de telle nature qu'une entrée en vigueur dans deux des pays avant ratification par le troisième, constituerait un obstacle d'ordre économique, social ou juridique.

./.

2° Plusieurs conventions contiennent des dispositions destinées à remplacer dans les trois pays certaines parties des Codes civils nationaux actuels qui revêtent une grande importance pratique. Or, la plupart des dispositions en question doivent être incorporées de manière différente dans les législations nationales. Il est donc évident que les travaux législatifs nécessaires pour l'adaptation des codes nationaux pourront prendre plus de temps dans un pays que dans l'autre.

3° Certains pays partenaires peuvent avoir besoin - contrairement à un autre pays partenaire - d'introduire à bref délai certaines dispositions dans leur législation, soit que les dispositions nationales relatives à la matière soient fort démodées, soit que les nouvelles règles comblent une lacune législative gênante. Il arrive en outre qu'une Convention Benelux tende à réaliser l'adaptation du droit interne à une Convention multilatérale et que deux des pays aient plus de motifs pour réaliser rapidement cette adaptation que le troisième.

4° Etant donné que c'est au prix de grands efforts soutenus pendant de longues années et non sans concessions mutuelles que les trois pays du Benelux ont réussi à s'entendre sur certaines matières, les difficultés rencontrées au cours de la procédure d'approbation dans un seul des trois pays ne peuvent justifier le risque de voir ces conventions rester lettre morte ou n'entrer en vigueur qu'avec un grand retard. Afin d'assurer la progression de l'activité législative nationale, il importe alors d'être fixé au plus tôt quant à l'entrée en vigueur effective de certaines conventions tout au moins entre deux des trois pays. En effet, s'il s'avérait que ces conventions n'entreront pas en vigueur, il doit être possible de réexaminer en temps utile les dispositions nationales préparées en vue de leur exécution et résultant des concessions consenties dans le cadre du Benelux.

Si les trois Gouvernements prennent la décision de principe de prévoir la possibilité d'appliquer aux conventions Benelux en matière d'unification du droit le système de l'entrée en vigueur après deux ratifications, ils examineront quelles conventions parmi celles qui sont prêtes à être signées, entrent en ligne de compte pour l'application concrète de ce système. Les résultats de cette concertation commune seront communiqués à votre Conseil dans les meilleurs délais."

(Conseil interparlementaire consultatif de Benelux - N. 132-1 - 31 août 1972 - pp. 4, 5 et 6)

./.

f) Le 2 juin 1973, Monsieur Vanderpoorten, Ministre belge de la Justice, déclarait devant le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux : "J'ai le plaisir de pouvoir vous annoncer que les trois gouvernements ont marqué leur accord sur la possibilité de prévoir l'entrée en vigueur des conventions Benelux de caractère juridique, dès le dépôt du deuxième instrument de ratification.

Cette décision vaut non seulement pour les projets de convention relatifs à l'exécution des obligations et au contrat d'agence, qui font l'objet de vos délibérations de ce jour, mais aussi en ce qui concerne les projets de convention relatifs à la vente et à l'échange, à l'astreinte et à la clause pénale, au sujet desquels votre Conseil a déjà émis un avis favorable, sous réserve de la décision à prendre par les gouvernements sur la question d'entrée en vigueur après deux ratifications." (Annales Conseil Benelux - N. 92 et 93 - Compte rendu in extenso des séances - Session 1973 - p. 120).

g) Dans l'exposé des motifs du projet de loi belge portant approbation de la Convention Benelux portant Loi uniforme relative à l'astreinte, on peut lire : "Les avantages du système d'entrée en vigueur après le dépôt du deuxième instrument de ratification sont exposés dans le seizième rapport commun des Gouvernements au Conseil interparlementaire au sujet de la coopération entre les trois Etats en matière d'unification du droit. Ces avantages prennent une grande importance à l'égard des règles relatives à l'astreinte." (Documents, session 1977-1978 - 353 N. 1 - Chambre des Représentants - p. 7).

Relevons que la Chambre des Représentants a approuvé le projet le 8 juin 1978 mais que le Sénat ne s'est pas encore prononcé (le projet a été communiqué le 28 juillet 1978 à la Commission de la Justice - voir Sénat - Annales parlementaires, 28 juillet 1978, p. 793).

./.

Conclusion sur ce premier point

Par l'effet de leur ratification, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg sont réciproquement liés au plan international par la convention signée le 26 novembre 1973.

Les dispositions de la convention et en particulier son annexe portant loi uniforme relative à l'astreinte ont été adoptées par ces deux pays et, plus précisément, ont été incorporées dans leur droit positif, ce dernier aspect constituant notamment un élément de notre problème. Les Pays-Bas ont introduit les dispositions de la loi uniforme, et notamment l'article 4, alinéa 1er, à l'article 611 d, alinéa 1er du Code néerlandais de procédure civile.

Les dispositions de la convention étant incorporées à la législation néerlandaise, les Cours et Tribunaux aux Pays-Bas peuvent ou doivent les appliquer.

Ni les dispositions légales nationales ni les traités, conventions ou protocoles internationaux ne s'opposent à ce que, malgré l'absence de ratification par la Belgique et d'assentiment par le pouvoir législatif belge de la convention du 26 novembre 1973, les Pays-Bas et le Luxembourg soient engagés au plan international à la suite de leur ratification de ladite convention et à ce qu'après l'accomplissement des procédures prévues dans le droit national public néerlandais et luxembourgeois, les dispositions de la loi uniforme prennent effet dans le droit positif appliqué par les Cours et Tribunaux de ces pays.

La Belgique par contre n'est pas liée au plan international et les dispositions de la loi uniforme n'ont jusqu'à présent pas fait l'objet d'une incorporation dans le droit positif que les Cours et Tribunaux belges doivent appliquer.

Mais ce n'est pas là, à proprement parler, le problème qui nous occupe.

./.

2° La compétence de la Cour de Justice Benelux compte tenu du fait que la convention est ratifiée par deux Etats membres seulement et compte tenu des déclarations citées au 1°

Le problème particulier qui se pose dans la présente affaire est donc de savoir si les dispositions de la convention du 26 novembre 1973 et en particulier celles de la loi uniforme annexée à cette convention constituent d'ores et déjà, malgré l'absence de ratification par la Belgique et éventuellement d'assentiment par le pouvoir législatif belge, des "règles juridiques communes" susceptibles de faire l'objet d'une interprétation en vertu du traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux.

Pour répondre à cette question, il faut avoir égard aux constatations et considérations suivantes :

a) Les missions et compétences de la Cour de Justice Benelux ont été fixées par un traité liant les trois pays du Benelux, traité qui leur est commun, que les organes nationaux compétents de ces trois pays ont ratifié et approuvé et dont les dispositions ne peuvent faire l'objet de modifications ou d'adjonctions que lorsque celles-ci sont arrêtées dans un traité, une convention, un protocole, (éventuellement dans trois lois nationales uniformes),qui lient les trois pays (ou qui ont été adoptés par les autorités compétentes des trois pays).

Ne peut suffire à cet effet la simple signature d'une convention, d'un traité ou d'un protocole comprenant des dispositions apportant des modifications ou des adjonctions au traité du 31 mars 1965.

Ne peuvent davantage suffire à cet effet les déclarations des ministres, même des déclarations communes des ministres de chacun des trois pays, ou des motions ou résolutions du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux ou du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux.

./.

b) Il faut inférer des dispositions du traité du 31 mars 1965 que les "règles juridiques communes" qui y sont visées constituent des règles juridiques communes aux trois pays. Des règles qui ne seraient communes qu'à deux des pays du Benelux ne peuvent probablement pas être considérées comme des règles juridiques communes au sens de ce traité.

L'article 1er du traité du 31 mars 1965 dispose que la Cour de Justice Benelux "est chargée de promouvoir l'uniformité dans l'application des règles juridiques communes à la Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas qui sont désignées soit par une convention soit par une décision du Comité de Ministres ...".

Peut-on considérer qu'une convention ou un traité qui n'a été ratifié que par deux pays du Benelux puisse conférer le caractère de "règles juridiques communes" aux règles qui en sont l'objet et peut-on en déduire la compétence de la Cour de Justice Benelux ?

c) La Cour de Justice Benelux se compose de l
trois pays parce qu'elle est appelée à se prononcer sur l'i
de règles juridiques qui sont communes à ces trois pays.

"Lors des discussions au Conseil interparlementair
tains membres de ce Conseil se sont demandé si l'on n'aurait pas
confier la tâche de la Cour Benelux à la Cour de Justice des Commu
européennes. Les objections qu'ils (les Gouvernements) soulèvent s
les suivantes :

Le rôle essentiel de la Cour des Communautés européennes
...

./.

Les Gouvernements sont aussi d'avis qu'il ne serait pas indiqué de charger de l'unité de jurisprudence dans les pays du Benelux des juges étrangers au Benelux. Malgré toute l'estime qu'ils ont pour la compétence et pour le dévouement de juges étrangers, les gouvernements estiment cependant que le rapprochement du droit des pays du Benelux devrait être confié à des juges à qui ce droit est familier. Il en résulte que si l'on envisageait de confier la tâche de la Cour Benelux à la Cour des Communautés européennes, cette mission ne pourrait être confiée qu'aux membres de cette Cour, originaires du Benelux. Ces membres ne sont qu'au nombre de trois et il est difficile de confier à un collège de trois membres la responsabilité de l'évolution de la jurisprudence dans les trois pays.

Enfin - et de l'avis des Gouvernements cet argument suffit à lui seul à faire rejeter la solution évoquée - il faudrait, pour confier cette juridiction à la Cour des Communautés européennes, un traité entre toutes les puissances membres de ces Communautés. Les Gouvernements estiment qu'il y a peu de chance qu'une proposition en ce sens puisse recueillir l'approbation de tous les membres de ces Communautés et, qu'en tout cas, elle donnerait lieu à des négociations et des discussions qui pourraient prendre beaucoup de temps."

(Exposé des motifs du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux - Partie générale - Les traités européens - a) Composition de la Cour).

On se demandera si ces considérations ne sont pas valables non plus, mutatis mutandis, pour notre problème. Si des règles juridiques qui ne sont communes qu'aux Pays-Bas et au Luxembourg pouvaient être interprétées par la Cour de Justice Benelux, des juges belges participeraient à cette interprétation bien que, sous ce rapport, ils pourraient être considérés aussi comme des "juges étrangers".

Pareille objection n'aurait toutefois que peu de poids, étant donné que les juges de l'Etat qui n'a pas ratifié l'une des conventions peuvent difficilement être considérés comme des "juges étrangers" puisque de nombreuses autres règles sont communes à cet Etat également et qu'elles possèdent le caractère de règles juridiques communes pour l'interprétation desquelles la Cour de Justice Benelux est compétente.

./.

Mais se posera la question cruciale de savoir si les arguments invoqués dans l'exposé des motifs du traité du 31 mars 1965 concernant la nécessaire modification du traité de Rome avant de conférer compétence à la Cour européenne ne peuvent pas être avancés non plus en ce qui concerne le traité du 31 mars 1965 dans la mesure où l'on envisagerait de donner compétence d'interprétation à la Cour de Justice Benelux à l'égard de règles juridiques qui ne sont communes qu'à deux des partenaires du Benelux.

3° Les règles de droit public et de droit international concernant le caractère obligatoire et la modification d'une convention internationale ou d'un traité international

La signature par le plénipotentiaire d'un chef d'Etat ou par un Gouvernement d'une convention internationale, en particulier d'une convention telle que la convention Benelux portant loi uniforme relative à l'astreinte, ne suffit pas à engager au plan international l'Etat ainsi représenté à cette signature ni, du moins selon le droit public belge, à faire appartenir au droit positif de cet Etat les règles établies par la convention ; pour ce dernier point en effet, l'approbation du pouvoir législatif est requise.

Les déclarations faites par les Ministres devant le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux ou inscrites dans les exposés des motifs communs ou même dans l'exposé des motifs destiné à leurs Chambres législatives ne peuvent, davantage, déterminer ces deux effets.

Tant que la convention n'aura pas été ratifiée par la Belgique et approuvée par le pouvoir législatif belge, elle restera juridiquement étrangère à ce pays tant au plan externe qu'au plan interne.

./.

Le traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux constitue un acte commun aux trois Etats membres. Il a été ratifié par ces trois Etats et approuvé par leurs pouvoirs législatifs.

Ce traité fixe la compétence de la Cour qui est "de promouvoir l'uniformité dans l'application des règles juridiques communes à la Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas" et d'interpréter ces règles juridiques communes.

Il n'autorise actuellement pas la Cour à interpréter des règles juridiques qui ne seraient communes qu'à deux Etats membres.

L'octroi de pareille compétence suppose une modification du traité de base qui nécessite la coopération juridique effective des autorités nationales compétentes des trois Etats et l'accomplissement par elles des formalités requises : ratifications liant les trois Etats au plan international, approbation par les trois pouvoirs législatifs conférant l'effet interne à la modification.

Jusqu'à présent, ces deux exigences n'ont pas été satisfaites en sorte que la Cour de Justice Benelux se trouve actuellement sans compétence pour interpréter des règles juridiques qui ont été mises en place par une convention ratifiée par deux Etats membres seulement et qui, pour leurs effets juridiques internes et externes, sont étrangères à la Belgique.

Ainsi donc et contrairement à l'opinion que la S.A. Agio Sigarenfabrieken paraît professer dans son "mémoire complémentaire", le simple fait que les trois ministres, y compris donc celui de la Belgique, déclarent dans l'exposé des motifs commun de la convention relative à l'astreinte qu'il "convient même, à leur avis, que la Cour de Justice Benelux soit compétente pour pouvoir répondre à des questions d'interprétation (concernant les règles juridiques de cette convention) dès avant que la Convention ait pu être ratifiée par le troisième pays ..." n'autorise pas à conclure que les compétences de la Cour ont dès maintenant fait l'objet d'une extension ou d'une modification ou en d'autres termes, que le traité du 31 mars 1965 a été modifié.

./.

4° Le souhait de rendre la Cour de Justice Benelux compétente après deux ratifications se justifiait peut-être ... mais la technique choisie à cet effet par les Gouvernements n'était pas adéquate

Il se conçoit fort bien qu'au sein des ministères nationaux de la Justice, de la commission juridique et du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux, on ait pu exprimerle souhait qu'un traité, une convention ou un protocole, qui était signé et qui en particulier concernait l'unification du droit, puisse prendre effet entre deux Etats membres et entrer dans les droits positifs de ces Etats, en dépit de l'absence de ratification par le troisième Etat membre.

Même ainsi exprimé, pareil souhait ne suffit pas pour que la Cour de Justice Benelux, institution des trois Etats membres, reçoive de ce fait compétence d'interprétation de règles juridiques qui ne sont communes qu'à deux Etats membres.

On doit d'ailleurs se demander si l'on avait bien songé aux conditions de droit public national et de droit international qu'il faut juridiquement réunir pour pouvoir modifier un traité international (voir ci-dessus 3°).

La technique juridique adéquate serait, à mon sens, d'établir un protocole, de le signer, de le faire ratifier par les trois autorités nationales compétentes et approuver par les trois pouvoirs législatifs nationaux ; ce protocole viserait à introduire dans le traité du 31 mars 1965 une nouvelle disposition aux termes de laquelle la Cour aurait aussi compétence pour interpréter des règles juridiques en matière d'unification du droit qui ne seraient communes qu'à deux Etats membres, du fait que le troisième Etat n'aurait pas encore procédé à la ratification du traité, de la convention ou du protocole renfermant ces règles.

Si pareil protocole avait existé et avait été en vigueur, la Cour de Justice Benelux aurait eu compétence pour connaître de l'interprétation des règles juridiques de la convention Benelux relative à l'astreinte.

./.

Nous ne serions pas confrontés aujourd'hui à un problème de compétence qui, selon moi, nous oblige - et je le déplore fortement - à répondre aux juridictions néerlandaises ou luxembourgeoises qui nous consultent, que force nous est de décliner notre compétence.

Cette regrettable situation est imputable aux autorités nationales administratives et exécutives et la Cour est impuissante à y remédier.

III. Conclusion

Normalement et pour qu'une convention internationale ait un effet interne, la Belgique ne ratifie, s'agissant d'une convention requérant l'approbation parlementaire, qu'après que cette approbation est acquise.

Il est probable que l'approbation par le pouvoir législatif belge de la convention Benelux du 26 novembre 1973 ne pourra pas se réaliser à très bref délai.

Dans les conclusions que j'ai données le 23 janvier 1979 devant la Chambre de procédure de la Cour, j'écrivais notamment ceci :

"Le pouvoir exécutif belge souhaitera peut-être examiner s'il ne serait pas indiqué que la ratification de cette convention intervienne dans un très proche avenir et dès avant l'approbation du pouvoir législatif et le Ministre belge de la Justice ainsi que ses homologues néerlandais et luxembourgeois et les "parties" en cause voudront faire connaître leurs vues sur le point de savoir si la ratification par la Belgique suffirait à rendre la Cour de Justice Benelux compétente en la matière. Dans cet ordre d'idées, il faut rechercher si la compétence de la Cour pour interpréter des règles qui ont été désignées comme règles juridiques communes par un traité ou une convention ratifiés par les trois pays peut être subordonnée à l'incorporation de ces règles par une décision nationale dans les droits positifs d'un ou de deux des trois pays du Benelux".

./.

Les ministres de la Justice ne nous ont rien fait savoir à ce propos ... non plus que les "parties".

Il ne nous faut donc que compter sur nous-mêmes pour conclure provisoirement du moins.

En principe, la ratification pourrait suffire à apporter une solution à notre problème et à rendre notre Cour compétente pour se prononcer sur les questions d'interprétation qui lui sont posées.

Mais ... il est plus que probable que notre pouvoir exécutif ne procédera actuellement pas à cette ratification car les dispositions de l'article 1er de la convention Benelux relative à l'astreinte obligent les Etats membres à introduire dans leur législation la loi uniforme relative à l'astreinte, annexe de la convention, à la date de l'entrée en vigueur de celle-ci. En application de l'article 6 § 3 de la convention, l'entrée en vigueur à l'égard de la Belgique, le troisième Etat à ratifier, a lieu le premier jour du deuxième mois suivant la date du dépôt de l'instrument de ratification.

Or, de par la situation politique actuelle en Belgique, il est plus qu'improbable que la convention puisse être approuvée par les Chambres législatives dans les deux mois qui viennent.

Insister pour que la Belgique ratifie dès maintenant reviendrait à inciter ce pays à ne pas respecter ses engagements internationaux, c'est-à-dire l'incorporation à terme rapproché de la loi uniforme dans sa législation.

Un magistrat ne peut pas se permettre pareille insistance !

./.

Notre Cour est donc actuellement sans compétence pour répondre aux questions d'interprétation qui lui sont posées par le Vice-Président de l'Arrondissementsrechtbank d'Amsterdam.

Les dispositions de l'article 1er du traité du 31 mars 1965 excluent cette compétence. Les règles dont l'interprétation est demandée ne sont pas communes aux trois pays du Benelux et la convention relative à l'astreinte qui ne lient à ce jour que les Pays-Bas et le Luxembourg n'a pas pu modifier le traité du 31 mars 1965.

La Haye, le 14 mars 1979.