

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 14 AVRIL 1904.

Projets de loi approuvant : 1° La Convention pour régler les conflits de lois en matière de mariage; 2° La Convention pour régler les conflits de lois et de juridiction en matière de divorce et de séparation de corps; 3° La Convention pour régler la tutelle des mineurs, conclues à La Haye, le 12 juin 1902, entre la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Espagne, la France, l'Italie, le Grand-Duché de Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Suède et la Suisse ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. VAN CLEEMPUTTE.

MESSIEURS,

La Belgique a conclu, avec les douze États énumérés plus haut, trois conventions pour régler des conflits de loi. La première concerne les conflits de lois en matière de mariage; la seconde, les conflits de lois et de juridiction en matière de divorce et de séparation de corps; la troisième, les conflits de lois en matière de tutelle des mineurs. Elles répondent à notre droit et à nos aspirations.

Leur approbation est l'objet de trois projets distincts.

Mais la plupart des observations, qui seront exposées au sujet de la première convention, s'appliquent aux deux autres; c'est ce qui explique qu'il y est donné quelque développement; dans la première partie de ce rapport, si ces observations sont présentées, c'est, comme ailleurs, pour rendre hommage à la vérité, au sujet d'un acte diplomatique, qui marquera dans l'histoire du Droit : les conventions, en effet, n'ont été l'objet d'aucune opposition, d'aucune critique.

(1) Projets de loi, n° 210, 211 et 212 (session de 1902-1903).

(2) La Commission, présidée par M. SNY, était composée de MM. DE BROQUEVILLE, DESTREE, HARMIGNIE, HUYMANS, ROSSIEUX et VAN CLEEMPUTTE.

PREMIÈRE PARTIE.

§ 1.

Les Conventions diplomatiques soumises à votre approbation sont le résultat de l'œuvre poursuivie, la consécration des vœux ou des projets votés par les *Congrès de Droit International Privé*, par l'*Institut de Droit International Privé*, par la *Conférence du Droit International Privé* siégeant à La Haye en 1893, 1894 et 1900 et composée de délégués des États de l'Europe continentale ⁽¹⁾.

Les résolutions qui font l'objet des protocoles signés à La Haye, en 1893, 1894, 1900, ont été traduits en clauses de traités, après avoir, en ce qui concerne la Belgique, été examinées par la Commission permanente de Droit International Privé instituée auprès de notre Ministère des Affaires Étrangères; on fit droit à plusieurs de ses observations ⁽²⁾.

Les États signataires des conventions étaient représentés à la Conférence de La Haye. Celle-ci avait été réunie, par les soins du Gouvernement de S. M. la Reine des Pays-Bas, sur l'initiative d'un jurisconsulte éminent, ancien professeur de Droit International Privé, membre du Conseil d'Etat des Pays-Bas, M. *Asser*. Cette entreprise est digne de la Néerlande, qui s'illustre par les œuvres du Droit et de la Paix. Ces progrès et les conquêtes du Droit International Privé avaient été encouragés et secondés par plusieurs jurisconsultes belges, parmi lesquels nous ne citerons que ceux ravis déjà par la mort au pays et à la science : MM. *Rolin-Jaequemyns*, *Van Berchem*, *Laurent* et *Arntz*; le premier fut l'un des membres les plus justement renommés de l'Institut de Droit International; le second, Premier Président de la Cour de Cassation, était Rapporteur de la Commission de revision du Code Civil; les ouvrages de Laurent et d'Arntz ne sont ignorés de personne.

Avant que la Conférence de la La Haye inaugurât, à la fin de mai 1900, sa troisième session, le Gouvernement néerlandais avait, conformément aux délibérations et aux conclusions de la Conférence en 1893 et 1894, élaboré

(1) La Belgique y fut représentée, en 1893 et 1894, par M. le B^{on} d'*Anethan*, Ministre de Belgique à La Haye, MM. *Van den Bulcke*, Envoyé Extraordinaire et Ministre Plénipotentiaire, Directeur Général au Ministère des Affaires Étrangères, *Van Cleemputte*, Avocat, Membre de la Chambre des Représentants, et *Beeckman*, Directeur Général au Ministère de la Justice; en 1900, M. le C^{te} de *Grelle Rogier*, Ministre de Belgique à La Haye, remplaçait le B^{on} d'*Anethan* et M. *De Paepe*, Conseiller honoraire à la Cour de Cassation, remplaçait M. *Beeckman*; MM. *Van den Bulcke* et *Van Cleemputte* continuaient à remplir leur mission.

(2) Cette Commission est composée de M. de *Lantsheere*, Sénateur, ancien Président de la Chambre des Représentants, Ministre d'Etat, Président, et de MM. *de Paepe*, *Van den Bulcke*, *Van Cleemputte* et *Beeckman*, prénommes; elle a pour secrétaires M. *Goffin*, Chef de division au Ministère des Affaires Étrangères, et M. de *La Vallée Poussin*, Chef de division au Ministère de la Justice.

un projet de programme pour la réunion nouvelle, l'avait soumis aux divers Gouvernements, et les avait priés de lui communiquer leurs considérations, leurs amendements. Les Gouvernements avaient répondu à cet appel; le Ministère néerlandais avait recueilli leurs observations; il en avait fait dresser un tableau en regard des articles du programme et communiquer de nouveau le tout aux Gouvernements, qui furent ainsi mis à même de donner à leurs délégués des instructions précises; c'est dans ces conditions qu'à la fin de sa session de 1900, comme projet de Traité, la Conférence arrêta le protocole d'où les clauses des trois conventions sont tirées. Aussi bien les idées échangées, au sein de la Conférence, et les vœux exprimés en 1893 et 1894 avaient ils été soumis à la critique; ils avaient fait l'objet d'études et de publications de la part des spécialistes. On peut dire que jamais convention ne fut mieux préparée.

L'Exposé des motifs des trois projets de loi d'approbation avait, avant d'être arrêté par le Gouvernement, été examiné par la Commission permanente instituée auprès du Département des Affaires Étrangères. Les explications qu'il donne et les commentaires qu'il fait sont donc d'autant plus autorisés que plusieurs membres de cette Commission avaient participé aux travaux de la Conférence diplomatique de La Haye. Nous nous bornerons donc à présenter quelques observations pour caractériser et justifier les Traités du 12 juin 1902, sur lesquels la Belgique a apposé sa signature. Aussi bien ne s'agit-il plus d'interpréter une loi en la faisant; le Traité qui lie est fait; c'est un contrat conclu; nous avons à examiner si nous l'approuvons.

§ 2.

On a vu déjà que l'élaboration et la conclusion des trois traités ont été entourées de toutes les garanties.

C'est un fait remarquable que douze États de l'Europe continentale aient pu se mettre d'accord pour régler les conflits entre leurs lois, dans les matières où ils sont fréquents; ce fait prouve que l'accord répond à un intérêt commun et consacre des principes communs.

Rien n'est plus vrai. Les territoires de ces États de notre continent sont voisins, ou contigus; leurs nationaux voyagent, séjournent, s'établissent, comme s'il n'y avait plus de frontières, ou plutôt comme si les frontières ne marquaient pas de différence de législations; de là l'inévitable multiplication des mariages entre sujets de ces États, à l'étranger, entre sujets de ces États et étrangers. La complexité et l'antagonisme des intérêts font soulever partout et souvent, la question de savoir si ces mariages seront valablement conclus, régulièrement célébrés, sur un territoire, devant des autorités, sous l'empire de lois qui ne sont pas ceux de la nation à laquelle les deux futurs

(1) La Russie, qui était représentée à la Conférence depuis 1893, s'est séparée des autres États sur un point *spécial*. Le mariage étant, à ses yeux, un sacrement, elle demandait que le mariage de ses nationaux, célébré à l'étranger, sans la forme religieuse requise, fût tenu pour nul partout.

appartiennent; la question de savoir si les tribunaux appelés à juger, soit de la capacité des contractants ou de la validité du mariage au fond, soit de la régularité ou de la validité en la forme, appliqueront leur loi, la loi du pays de la célébration, la loi nationale des époux; et le mariage peut être déclaré nul suivant qu'on applique telle ou telle de ces lois. Or, d'une part, la souveraineté de chaque État a pour conséquence que sa législation est souveraine sur son territoire, pour les agents de l'autorité ou les magistrats, et, d'autant plus, qu'elle apparaît parfois comme la sauvegarde de mœurs, de croyances, d'intérêts publics ou sociaux; d'autre part, la Nation, dont les futurs ou les époux sont membres, veut conserver son empire sur les siens: ceux-ci appartiennent à des familles constituées suivant ses lois; ils peuvent se réclamer de la Patrie, invoquer la protection de son drapeau, les immunités propres à ses citoyens; à son tour, la Patrie les protège, parfois contre eux-mêmes, où qu'ils soient: elle veut qu'ils se conforment à ses lois en ce qui concerne leur état civil, la constitution et le régime de la famille nouvelle qu'ils désient introduire dans celle d'où ils sont issus, rattacher à la souche nationale. Il est un autre point de vue: l'état civil peut-être invoqué, contesté, objet d'un litige, devant les autorités d'États *tiers*; ces États aussi, ont des lois souveraines.

Les dispositions de ces diverses législations n'étant fréquemment identiques, ni quant au droit de contracter mariage, ni quant aux formalités exigées pour la célébration, le conflit est, souvent aussi, aigu et insoluble: un mariage peut être tenu pour nul, dans le pays d'origine et dans plusieurs autres États, pour valide, dans le pays où il a été conclu; il peut être nul dans ce dernier, valide dans d'autres. Si cette situation est gravement préjudiciable et pénible pour ceux qui ont contracté mariage, elle l'est plus encore pour leurs enfants: elle peut l'être pour les tiers; pour tous, la seule incertitude expose à des inconvénients, à des périls; la perspective des conflits entrave les relations sociales: le conflit des lois et l'incertitude des situations préjudicie souvent aux bonnes mœurs. Il est donc de l'intérêt commun des États et de leurs sujets que ces conflits soient réglés.

Mais, d'une part, l'uniformité des lois se réalisera-t-elle jamais? Si elle se fait, sera-t-elle l'œuvre de plusieurs générations, de plusieurs siècles?

Si, d'autre part, la Législature propre d'un État détermine des règles pour trancher les conflits entre lois de nations distinctes, ces règles ne s'imposent que sur le territoire, qu'aux autorités, aux tribunaux de cet État; les autres États peuvent n'en tenir aucun compte; chaque État, d'ailleurs, se trace des règles plus au moins différentes; il peut modifier celles qu'il avait adoptées: il peut en vouloir à l'égard de telle nation, n'en pas vouloir, ou n'en vouloir que d'étroites, ombrageuses, peu hospitalières, à l'égard d'autres nations.

La solution pratique est donc l'accord, la conclusion de traités, ce que l'on appelle le droit conventionnel: les difficultés, l'intérêt, le champ d'action, étant d'ordre international, les États les résolvent, les sauvegardent, les délimitent, par des Conventions diplomatiques; ils assurent ainsi, à des règles considérées comme justes et avantageuses, pour eux-mêmes et pour leurs nationaux respectifs, une application effective sur le territoire propre de

chacun ; ils le font tout en respectant réciproquement leur souveraineté, car c'est en souverains qu'ils contractent.

Un auteur belge, Thiry, professeur à l'Université de Liège, résumait les opinions de nos jurisconsultes en ces termes :

« Des conflits de ce genre ne pourront être évités que par l'adoption d'un » droit international privé, c'est-à-dire d'un ensemble de règles destinées à » régir les rapports des citoyens des différentes nations entre eux et les » actes qu'ils peuvent faire à l'étranger. Mais il est manifeste que l'adoption » d'un semblable droit exige le concours des différents États et qu'elle ne » peut avoir lieu que par des traités. L'intérêt de leurs nationaux engage » les États à entrer dans cette voie, et il est très désirable que ce soit le plus » tôt possible. » (THIRY, *Cours de droit civil*, t. I, p. 40, n° 39.)

§ 3.

La Convention pour régler les conflits de loi en matière de mariage a consacré deux principes.

1^o Le droit de contracter mariage est réglé par *la loi nationale* de chacun des deux époux (article 1^{er}) ;

2^o Sera reconnu partout comme valable, quant à la forme, le mariage célébré suivant la loi du pays où il a eu lieu (article 3).

Le premier est consacré déjà par l'article 3, alinéa 3, du Code civil : « Les » lois concernant l'état et la capacité des personnes régissent les Belges (les » Français), même résidant en pays étranger ». La jurisprudence et la doctrine l'appliquent aux étrangers résidant en Belgique. C'est ce qu'on appelle le *statut personnel*. Il est de tradition. Il s'est dégagé progressivement de l'ancien droit, grâce surtout aux tendances généreuses des glossateurs italiens, inspirés par le mouvement et le conflit des personnes, des intérêts et des idées, des droits, dans les cités commerçantes de l'Italie, auxquelles il importait d'attirer les étrangers, avec leurs capitaux, leur industrie, leurs affaires ; les glossateurs entreprenaient de remplacer l'esprit ombrageux du droit territorial, l'âpre jalousie de la souveraineté, par la conception de la *personnalité* des statuts concernant l'état ou la capacité, c'est-à-dire par la notion du droit considéré non comme propre à un territoire, mais comme attaché à l'homme lui-même, en sa qualité d'homme, de mari, de père, de fils, comme un attribut naturel de sa libre personnalité. L'idée fit son chemin, non sans lutte ; elle s'impose aux jurisconsultes de tous les pays du continent. (LAURENT, *Le Droit civil international*, t. I. Introduction pp. 30 et suiv., t. II, p. 69.)

Un ancien jurisconsulte des Pays-Bas la justifiait en ces termes :

« Il serait absurde qu'une personne changeât d'état, de condition, à » chaque voyage qu'elle ferait, qu'elle fût dans le même temps, dans le » même moment, majeure dans un lieu, mineure dans un autre ; qu'une » femme fût soumise à la puissance maritale en vertu des lois de sa patrie, » et qu'elle en fût affranchie en vertu de la loi du lieu où elle se trouve ; » qu'un individu fût interdit comme prodigue dans tel endroit, tandis que, » dans le même moment, il serait parfaitement capable dans un autre. »

Déjà l'on écrivait que les lois *personnelles* suivent les personnes et étendent

leurs effets au delà du territoire du domicile de l'individu, et que « les lois » *étrangères*, concernant l'état et la capacité des personnes, régissent tous les » sujets de l'État... (1) »

Aujourd'hui, « les législations étrangères et l'unanimité de la doctrine du » Droit international privé admettent la *personnalité* des lois d'état et de » capacité » (2). Elle est consacrée par les lois nouvelles de l'Empire allemand, de l'Espagne, de la Suisse, de l'Italie, de l'Autriche, du Danemark; elle l'était par les auteurs et la jurisprudence en Belgique et en France; et le projet belge de Code civil, révisé, projet déposé à trois reprises différentes, tel qu'il est sorti des travaux de M. Laurent et de la Commission, porte un article 4 ainsi conçu : « L'état et la capacité des personnes, ainsi que les » rapports de famille, sont régis par les lois de la nation à laquelle les per- » sonnes appartiennent. »

De même que les lois d'état, de capacité, de famille, sont aujourd'hui reconnues « *personnelles* », la loi personnelle est, d'après la généralité des jurisconsultes et des législations, la loi de la *nationalité* des personnes; en ce qui concerne les législations, il faut signaler celles de l'Empire allemand, de l'Espagne, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Suisse; on sait que la jurisprudence belge et la jurisprudence française interprètent dans ce sens l'article 3 du Code civil.

Cela est rationnel. MM. *Arntz, Laurent, Van Berchem, A. Rolin, Asser* et bien d'autres établissent « que l'état et la capacité doivent avoir de l'unité et de la *stabilité* », et que cette unité et cette stabilité sont mieux garanties si l'on s'attache, non à la loi du domicile, mais à la loi de la nationalité, de la patrie; c'est à sa nationalité que l'homme se rattache par sa naissance, par la famille d'où il est issu; il s'y rattache par sa race, par son sang, et ce lien lui conserve un caractère physique et moral commun aux personnes de même patrie (3).

Rien d'étonnant donc que douze États de l'Europe continentale aient fait de cette règle la clause principale d'un traité, et, sauf l'assentiment de leur législature respective, en aient fait une loi pour leurs agents et leurs tribunaux. En y souscrivant, la Belgique a consacré un principe admis par elle depuis longtemps; mais, en même temps, elle a obtenu la garantie que ce principe, considéré par elle comme le plus juste, le plus avantageux pour ses nationaux et pour elle-même, sera respecté, à leur égard, dans de nombreux États où ils voyagent, séjournent, s'établissent : c'est sa propre législation, la loi de ses nationaux, qui leur sera appliquée. Ainsi se réalise ce qui est l'une des raisons d'être du statut personnel : « empêcher qu'un sujet d'un des » douze États contractants ne puisse, en passant la frontière, se soustraire » aux prohibitions et aux incapacités prononcées par les lois de son pays et » rendre vaines les mesures de protection que ces lois établissent dans son » intérêt » (4).

(1) BRITZ, Ouvrage couronné, p. 163.

(2) Rapport fait par M. VAN BERCHEM, au nom de la Commission de révision du Code civil.

(3) ALBÉRIC ROLIN, *Principes de Droit international privé*, t. I, pp. 251 et suiv. — LAURENT, *op. cit.*, t. I, pp. 62 et suiv.; t. II, pp. 76, 77. — VAN BERCHEM, rapport cité.

(4) AUBRY et RAU, 5^e édition, t. I, p. 142, § 51.

§ 4.

La partie finale de l'article 1^{er} de la Convention n'apporte pas d'exception à cette règle en stipulant que la loi nationale ne sera pas appliquée si « une » disposition de cette loi se réfère expressément à une autre loi »; en effet, si celle-ci est observée, c'est parce que la loi nationale elle-même le permet. Cela n'a pas, du moins en fait, pour objet de rendre obligatoire, à l'égard des nationaux, l'observation de la loi étrangère à laquelle se réfère leur loi nationale : on vise une disposition de la loi nationale portant que le mariage des nationaux à l'étranger sera considéré comme valable s'ils sont aptes à le contracter d'après la loi de leur domicile ou d'après celle du lieu de la célébration. La Conférence de La Haye visait l'article 25 de la loi fédérale suisse du 24 décembre 1874, qui *n'oblige* nullement les Suisses à se conformer à la loi du lieu de leur domicile ou du lieu de la célébration; leur mariage sera valable, au fond, s'ils s'y sont conformés à leur loi nationale. Ni la Belgique, ni la plupart des États contractants n'ont de loi se référant à une loi étrangère, et « il n'existe guère de loi ayant un renvoi obligatoire dans le » sens que l'on donne ordinairement à cette expression ». (V. Rapport de M. Renault. Actes de la 3^{me} Conférence de La Haye, 1900, p. 169.)

§ 5.

Sans doute, l'application de la règle convenue a une limite : on écarte, dans le pays, l'application d'une loi étrangère dans les cas où elle porte atteinte, dans le pays, à un principe d'ordre public, notamment quand elle n'y respecte pas les prescriptions de la loi morale telle qu'on l'y conçoit généralement. Cette restriction est naturelle, nécessaire. Elle est admise par tous, notamment en Belgique, et le projet de Code civil révisé la rappelle formellement (art. 14). C'est donc conformément au droit belge que nous stipulons l'exercice de la souveraineté de la loi belge sur son territoire, la prédominance de cette loi, dans un conflit avec une loi, un statut étranger, dont l'application ferait scandale chez nous. Seulement, pour prévenir l'équivoque, l'arbitraire, les contradictions et les conflits résultant de divergences de vues entre les autorités ou les tribunaux respectifs des États contractants, la Convention elle-même détermine limitativement les cas dans lesquels la loi du lieu de la célébration peut, sous le régime de la Convention, prohiber la célébration d'un mariage que les futurs contracteraient valablement d'après leur loi nationale; c'est celle-ci qui, dans ce conflit, s'incline devant les prohibitions de la loi locale. Tel est l'objet des numéros 1, 2, 3 de l'article 2; il s'agit : 1° des dispositions de la loi locale concernant les degrés de parenté ou d'alliance pour lesquels il y a prohibition absolue; 2° de la prohibition absolue de se marier édictée contre les coupables de l'adultère à raison duquel le mariage de l'un d'eux a été dissous; 3° de la prohibition absolue de se marier édictée contre des personnes condamnées pour avoir de concert attenté à la vie du conjoint de l'une d'elles.

On sait que les deux premières sont conformes à notre législation (art. 161, 162 et 298 du Code civil); elles sont conformes aussi à la morale

universelle; la Belgique a réussi à faire admettre la seconde; la troisième se justifie par un argument *a fortiori* tiré de la seconde.

Ces prohibitions ne sont pas sanctionnées par la nullité du mariage. D'après nos lois, la nullité n'est pas davantage la sanction de l'empêchement résultant de l'article 298, aux termes duquel, en cas de divorce admis, l'époux coupable ne pourra jamais se marier avec son complice. La sanction consistera dans le refus des officiers de l'état civil de dresser acte du mariage, dans les pénalités qu'encourt l'agent de l'autorité, et dans celles que la loi édicte ou édicterait contre les époux. On ne peut d'ailleurs perdre de vue que le mariage, qu'ils auraient réussi à faire célébrer, était autorisé par leur loi nationale, par la loi qui règle leur capacité, leur état civil, leurs rapports de famille et que, de sa nature, le mariage, conclu conformément à cette loi, doit produire ses effets dans la Patrie.

Cependant, aux termes du dernier alinéa de l'article 2, la violation d'un empêchement résultant d'un mariage antérieur (dissous par le divorce) ou d'un obstacle d'ordre religieux, commise dans les pays dont la loi n'admet pas le divorce, ou prohibe les mariages de personnes engagées dans les ordres ecclésiastiques supérieurs, liées par certains vœux, le mariage entre chrétiens et non chrétiens, etc., peut avoir pour suite la nullité *dans le pays de la célébration*, quoique les mariages soient *autorisés* par la loi NATIONALE des intéressés.

Mais il est à remarquer d'abord que le mariage sera valable dans les États autres que celui du lieu de la célébration et surtout dans la Patrie; ensuite, que, grâce à une combinaison transactionnelle ingénieuse, ces mariages seront, aux termes de l'article 6, alinéa 1^{er}, « reconnus partout comme valables » lorsqu'ils ont été célébrés devant un agent diplomatique ou consulaire, « conformément à sa loi, si aucune des parties contractantes n'est ressortissante de l'État où le mariage est célébré et si cet État ne s'y oppose pas : et il ne peut s'y opposer quand il s'agit d'un mariage qui, à raison d'un mariage antérieur (dissous par le divorce) ou d'un obstacle d'ordre religieux serait contraire à ses lois ». Le recours à l'agent diplomatique ou consulaire est donc un moyen de tourner la prohibition.

Les Belges, qui se trouveraient dans ces conditions, se marieraient donc devant les agents diplomatiques ou consulaires de Belgique, dans le pays où la loi renferme les prohibitions dont il s'agit; les étrangers se marieraient, sans difficulté, dans tous les États où la législation ne renferme pas ces prohibitions, notamment en Belgique; aussi bien, et, rappelons-le, si, même dans un pays où les dispositions prohibitives existent, le mariage avait été célébré, il serait valable dans tous les autres pays; mais l'État, dont la loi renferme ces prohibitions, n'a pas été obligé de célébrer un mariage qui répugne à ses institutions.

Inversément, malgré des prohibitions de la loi nationale, qui frappent le ou les contractants d'incapacité, la loi du lieu de la célébration peut permettre le mariage des étrangers, nonobstant ces prohibitions, lorsqu'elles sont exclusivement fondées sur des motifs d'ordre religieux (art. 3); c'est une limitation de l'application de la règle que la loi nationale l'emporte sur celle du lieu de la célébration; la dernière loi a la prééminence. Mais c'est, parce que, dans le

lieu de la célébration, la prohibition, fondée exclusivement sur des motifs d'ordre religieux, heurterait des principes d'ordre public, l'égalité devant la loi, la tolérance des cultes et des opinions. La Belgique en avait fait l'observation, dès la première session de la Conférence de La Haye, en 1893; et c'est un amendement présenté par la Belgique et la France, dans la session de 1900, qui est devenu l'article 3.

Remarquons qu'il ne s'agit pas de Belges, mais d'étrangers; dans l'hypothèse prévue, même les étrangers se marieront sans difficulté en Belgique, et leur mariage sera valable aux yeux des lois et des pouvoirs de la Belgique.

C'est conforme à nos institutions, à notre droit. Mais, en ce qui concerne les pays *tiers*, c'est-à-dire ceux qui ne sont ni la Patrie, ni le lieu de la célébration, le Traité réserve « le droit de ne pas reconnaître comme valable » le mariage célébré dans ces circonstances ». Ils peuvent donc s'en tenir à l'application du principe, qui est la prééminence du statut personnel, de la loi nationale des contractants.

On a critiqué cette clause.

Mais, 1° l'Exposé des motifs du projet de loi approuvé voté par les Chambres françaises fait justement cette observation : « Il convient de » remarquer que la situation envisagée sera souvent celle d'individus qui, » sans avoir perdu leur nationalité d'origine, sont établis définitivement dans » un pays étranger et n'ont de relations que dans ce pays. Ce qui leur » importe, c'est que leur mariage soit possible et valable dans le pays où ils » sont fixés. L'incertitude sur le sort du mariage dans les autres pays aura, » dans la plupart des cas, des inconvénients plutôt théoriques. C'est ce qui » permet d'accepter avec moins de répugnance une solution que l'on pourra » modifier dans l'avenir. »

2° Le mariage est valable dans le pays de la célébration, pays où les intéressés sont établis. S'il est nul dans le pays d'origine qu'ils ont quitté, c'est parce qu'ils ont méconnu ses lois.

3° Les Belges ne rencontrent pas, dans leur loi nationale, des prohibitions analogues à celles dont il s'agit, et particulièrement pas de prohibitions fondées exclusivement sur des obstacles d'ordre religieux. Quant aux étrangers, le Traité ne défend pas que l'étranger, dont la loi nationale renferme ces prohibitions, puisse, à la faveur de la loi belge, se marier en Belgique et que son mariage y soit tenu pour valable.

4° Qui ne sait que, comme le rappellent le Rapport de M. Renault à la Conférence de La Haye et l'Exposé des motifs présenté au Parlement français : « L'œuvre de la Conférence de La Haye est une œuvre de *transaction*, ce » qui fait qu'elle peut être facilement critiquée, si on se place exclusivement, » soit au point de vue scientifique, soit au point de vue d'un pays déterminé. La Conférence s'est placée sur un terrain tout pratique et a » demandé aux diverses législations les sacrifices nécessaires pour arriver à » une entente et à des solutions uniformes. Cela n'a pas toujours pu être » obtenu, et cela est facile à comprendre. Malgré le désir qu'on a de donner » effet à une loi étrangère, il y a une limite qui ne peut être dépassée. Si » notre législateur, dans un cas donné, prescrit aux juges de tenir compte » d'une loi étrangère pour le règlement d'un rapport de droit, ce n'est pas,

» comme on l'a pensé et dit trop longtemps, par courtoisie ou tolérance, c'est
 » parce qu'il pense que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la
 » justice, cette législation étrangère convient le mieux pour le règlement du
 » rapport de droit dont il s'agit. Il s'approprie cette législation, il la fait
 » sienne, mais cela n'est évidemment possible qu'autant qu'il n'y ait pas
 » contradiction absolue entre les deux législations. Un État ne peut adopter,
 » même dans une mesure restreinte, une règle qui est la négation des prin-
 » cipes essentiels de sa législation. »

Ces transactions nécessaires n'empêchent pas le mouvement des idées, favorisé par les relations chaque jour plus étroites entre les sujets de divers États; aussi bien le Traité ici est-il conclu que pour cinq ans, sauf à être renouvelé tacitement de cinq en cinq ans, s'il n'y a dénonciation (article 12).

En examinant les prohibitions, dont la Convention impose le respect, on s'est, paraît-il, étonné de n'y point rencontrer l'obstacle résultant d'un premier mariage et l'on s'est demandé si, en la passant sous silence, la convention tolérât la célébration, en Belgique, du mariage d'une personne engagée dans les liens d'un mariage non dissous. La Conférence de La Haye, également saisie de cette observation, a trouvé superflu de résoudre cette question dans le texte d'un protocole. Elle est tranchée virtuellement par les textes du protocole de 1900 et de la Convention, qui supposent la possibilité d'un second mariage *après dissolution* d'un premier par le divorce. D'ailleurs, aux termes des articles 8 et 9, « aucun État ne s'oblige à appliquer » une loi qui ne serait pas celle d'un État contractant »; et la convention « ne s'applique qu'aux territoires européens des États contractants ». Cette clause a pour but de leur permettre de se soustraire à l'obligation éventuelle d'appliquer chez eux la loi d'un pays vivant d'une civilisation profondément différente de la leur.

Or, parmi les contractants, il n'y a aucun État dont les lois admettent le mariage d'une personne pendant l'existence d'un premier mariage.

§ 6.

SECOND PRINCIPLE. La question de validité, quant à la forme, du mariage conclu soit à l'étranger entre Belges, ou entre Belge et étranger, soit, en Belgique, entre étrangers, entre Belge et étranger, peut donner lieu à conflit entre la loi nationale des intéressés et la loi du lieu de la célébration. Ces lois prescrivent souvent des formes différentes. L'article 5 consacre la prééminence de la loi du lieu de la célébration; il porte : « sera reconnu partout » comme valable, quant à la forme, le mariage célébré suivant la loi du » pays où il a eu lieu ».

Il n'importe que, d'après la loi du territoire, le mariage puisse être célébré devant un ministre du culte ou devant un fonctionnaire, un agent de l'autorité civile, qu'il faille une célébration religieuse ou qu'il n'en faille pas. C'est du droit traditionnel, belge, pour ainsi dire universel, exprimé par l'antique adage *Locus regit actum*.

La loi belge du 20 mai 1882 porte : « Les mariages *en pays étranger* entre » Belges et étrangers sont célébrés dans les formes usitées dans le dit pays. »

Rien n'est mieux justifié d'ailleurs. M. Van Berchem, en commentant l'article 9 du Code civil révisé, qui consacre cette règle, dit avec raison : « Il » ne saurait en être autrement pour les actes authentiques, puisque c'est la » loi territoriale seule qui est compétente, pour indiquer les fonctionnaires » appelés à donner aux actes le caractère de l'authenticité et pour déter- » miner les obligations qui sont imposées à ces fonctionnaires dans l'exercice » de leur charge. »

Or, la célébration du mariage est, aux yeux des États contractants, un acte authentique.

La prééminence revient donc à la loi territoriale.

Mais il y a des limites, ce que, improprement, on a appelé des restrictions.

Voici la première :

Il est admis que « le mariage célébré sous l'empire d'une loi territoriale, » qui exige l'accomplissement d'une cérémonie religieuse, sera tenu pour » valable dans tous les États contractants. Mais, le mariage, célébré sous » l'empire d'une loi territoriale qui prescrit des formes purement civiles et » contracté entre ressortissants d'un État où les formes religieuses sont obli- » gatoires, pourra ne pas être reconnu valable par la législation de ce der- » nier État ».

Telle est, aux termes de l'Exposé des motifs, la conséquence de l'alinéa 2 de l'article 5. C'est là un effet des réclamations de la Russie. On peut ne pas y voir une véritable dérogation au principe, si l'on considère que, d'après les lois et les institutions de la Russie, le mariage est, comme l'a déclaré un des délégués russes, avant tout un sacrement; d'après la loi nationale, le statut personnel des Russes, leur mariage est, de sa nature, un acte religieux. Ainsi que l'observe le Rapport de M. Thézard au Sénat de France, le mariage, sous ce régime, constitue par lui-même un acte nécessairement religieux. Dès lors, n'est-ce pas la loi qui régit l'état des personnes, le fond, qui doit avoir la prééminence sur la loi dont l'objet est uniquement la forme? Cela ne correspond pas aux idées, aux mœurs d'un pays où l'état civil est sécularisé. Mais remarquons d'abord que cela ne concerne que les nationaux de l'État qui considère le mariage comme un acte religieux de sa nature, par exemple, les Russes et non les Belges; ensuite, le mariage célébré suivant la forme sécularisée du pays où il a lieu, supposons en Belgique, doit rester valable à l'égard de tous les États, même à l'égard de ceux dont la loi exigerait une célébration religieuse : il y a exception en ce qui concerne l'État dont les intéressés ou l'un des intéressés est le sujet; il conserve le droit d'avoir une législation qui tienne ce mariage pour nul. Les délégués russes voulaient davantage; ils ont persisté à exiger que le mariage fût, de droit, nul à l'égard de tous les États. La Conférence de La Haye, pas plus que les Puissances contractantes, n'ont pu aller aussi loin.

Une seconde « dérogation » résulte de l'alinéa 2 de l'article 5 : « Les dispo- » sitions de la loi nationale, en matière de publications, devront être obser- » vées; mais le défaut de ces publications ne pourra pas entraîner la nullité » du mariage dans les pays autres que celui dont la loi a été violée. »

Est-ce une dérogation?

Si le mariage *peut* être nul dans la *patrie* dont les lois ont été violées,

n'est-ce point, par le motif qu'aux yeux de la loi nationale, les publications qu'elle prescrit sont la garantie de l'observation des conditions dont dépend le droit de contracter mariage?

Une troisième « dérogation » est établie par l'article 6 : « Sera reconnu » partout comme valable, quant à la forme, le mariage célébré devant un » agent diplomatique ou consulaire, conformément à sa législation, si aucune » des parties contractantes n'est ressortissante de l'État où le mariage a été » célébré et si cet État ne s'y oppose pas. Il ne peut pas s'y opposer quand » il s'agit d'un mariage qui, à raison d'un mariage antérieur ou d'un obstacle » d'ordre religieux, serait contraire à ses lois. La réserve du second alinéa » de l'article 5 est applicable aux mariages diplomatiques ou consulaires. »

Il suffit que le consul soit celui de la nation à laquelle appartient l'un des futurs.

Quant à l'opposition de l'État, sur le territoire duquel le mariage se ferait, il ne faut pas qu'elle résulte d'une disposition de la loi de cet État : il suffit d'une opposition du Gouvernement; c'est ce qui a été reconnu à la Conférence de La Haye.

L'agent diplomatique ou consulaire doit, conformément aux cinq premiers alinéas de l'article 2, respecter les lois du pays où il exerce ses fonctions. Cependant, s'il y avait contrevenu, la sanction ne serait pas la nullité.

Dans ces conditions, les États pouvaient, sans nuire à la souveraineté de leur loi, quant à la forme des actes passés sur leur territoire, établir contractuellement que les étrangers se marieraient valablement, sur ce territoire, devant le consul de leur nation et conformément à la loi de celle-ci. La Belgique pouvait d'autant moins hésiter que, voulant étendre le champ d'application de ses lois et la compétence de ses représentants à l'étranger, au profit du prestige et de l'action de l'État, au profit des nationaux mieux protégés et assistés, elle avait, par la loi du 20 mai 1882, investi ses agents diplomatiques et consulaires à l'étranger d'attributions élargies; ils étaient autorisés à célébrer, conformément aux lois belges : 1° les mariages entre Belges; 2° les mariages entre Belges et étrangers, moyennant une autorisation spéciale du Ministère des Affaires Étrangères. Il est naturel aux États, qui cherchent à étendre et multiplier les relations de leurs sujets à l'étranger, de stipuler la compétence de leurs consuls dès que l'un des futurs est Belge, aucun des deux d'ailleurs n'étant ressortissant du pays où se célèbre le mariage. L'Allemagne et la Belgique ont proposé cette stipulation; elle a été acceptée. Il est logique qu'elles acceptent réciproquement la compétence des agents diplomatiques et consulaires de leurs co-contractants.

L'article 6 rappelle qu'un État ne peut faire aucune opposition à l'intervention des agents diplomatiques ou consulaires, si l'obstacle, à raison duquel ses officiers d'état civil ne peuvent célébrer le mariage, est d'ordre purement religieux.

Cette stipulation est conforme aux idées de tolérance dont s'inspire notre législation.

*
* * *

L'article 7 limite conventionnellement les effets ou la sanction de la viola-

tion de la règle *locus regis actum*. Selon cette disposition, « le mariage, nul » quant à la forme dans le pays où il a été célébré, pourra néanmoins être » reconnu comme valable dans les autres pays, si la forme prescrite par la » loi nationale de chacune des parties a été observée ».

Voici comment l'Exposé des motifs fait au Parlement français explique et justifie cet article, conformément au Rapport présenté par M. Renault à la Conférence de La Haye : « Deux étrangers appartenant à un pays dont la » législation admet le mariage religieux, se marient seulement devant un » prêtre dans un pays où l'état civil est sécularisé. Ce mariage est nul dans » ce pays comme contraire à une loi d'ordre public. Néanmoins, il n'est pas » à croire que le mariage soit déclaré nul dans le pays d'origine, dont la loi a » été respectée. Pourquoi les autres pays, les pays tiers, n'en admettraient-ils » pas également la validité? Cela pourrait s'appliquer aussi au mariage » célébré par un consul dans un pays dont la législation s'oppose à l'inter- » vention des consuls en cette matière. Le mariage est nul en la forme dans » ce pays. Pourquoi ne serait il pas considéré comme valable dans l'État de » qui relève le consul et dans les autres États? La situation des époux est » favorable, puisqu'ils ont dû naturellement croire que leur consul agissait » régulièrement. Que le Gouvernement, sur le territoire duquel le mariage a » été célébré, se plaigne de l'incorrection commise, qu'il aille jusqu'à faire » annuler par les tribunaux le mariage, qui n'est pas conforme à la loi, cela » se comprend; il n'y a pas de raison d'aller plus loin. Pour que l'article 7 » s'applique, il suffit que la loi des deux parties accepte la validité d'un » pareil mariage, peu importe qu'elles soient ou non de la même nationa- » lité. Cela résulte de la généralité du texte qui a été modifié dans le but » de lui donner cette portée. »

On ne peut perdre de vue que dans le cas visé, le mariage est, quant à la forme et quant au fond, conforme à la loi nationale des époux. Dès lors, les Puissances ont pu convenir que seul l'État, dont la loi a été méconnue par le fait de la célébration illégale sur son territoire, pourrait considérer le mariage comme nul. Cela ne peut nuire à aucun intérêt belge.

§ 7.

Nous avons eu l'occasion de rappeler comment les articles 8 et 9 déterminent les conditions et le champ d'application de la Convention.

En dehors de ces conditions, de ce champ, ce n'est plus la Convention qu'il faut appliquer : ce sont les règles sur les conflits des lois, qu'elles soient inscrites dans la législation ou consacrées par la jurisprudence et la doctrine.

Des articles 8 et 9 résulte que « dès que l'un des deux époux sera sujet » d'un des États contractants, celui-ci pourra demander que la Convention » soit appliquée non seulement du chef de son sujet, mais aussi du chef de » l'autre partie. Il y aura intérêt, puisqu'en acceptant les règles posées par » la Convention, il se sera proposé d'assurer, dans tout le ressort des États » contractants, la validité des mariages auxquels auront participé ses sujets.

» D'ailleurs, l'application à un même mariage de deux systèmes différents et » peut-être contraires pourrait amener des complications inextricables ».

La Belgique était allée au-devant de pareilles clauses en faisant la loi déjà rappelée du 20 mai 1882.

§ 8.

Il est superflu de commenter davantage la Convention. Nous n'avons voulu que la caractériser et la justifier.

Pour l'interprétation, c'est aux actes de la Conférence de La Haye qu'il faut recourir avant tout; c'est d'eux qu'est issu le protocole traduit en Convention. Mais ce que nous avons exposé suffit amplement à justifier, au point de vue des intérêts belges et de la civilisation, un traité sur lequel la Belgique a apposé sa signature.

La Commission spéciale, à l'unanimité des membres présents, vous propose, Messieurs, d'y donner votre assentiment.

DEUXIÈME PARTIE.

La seconde Convention a pour objet de régler les conflits de lois et de juridiction en matière de divorce et de séparation de corps.

Ses clauses sont encore la consécration et l'application conventionnellement combinées et réglées de deux principes admis dans notre droit. Dans le système de la Convention, les époux ne peuvent former une demande en divorce que *si leur loi nationale et la loi du lieu où la demande est formée* admettent le divorce l'une et l'autre; il en est de même de la séparation de corps; la loi nationale parce qu'il s'agit de l'État et de la capacité des personnes; la loi du juge, « *Lex fori* », parce que, aux yeux de tous, le divorce et la séparation de corps, les décisions qui les concernent, ont un caractère d'ordre public.

Il faut aussi que les deux lois admettent le divorce ou la séparation de corps, pour la cause invoquée. C'est une conséquence, d'une part, de ce qu'on ne peut accepter que, grâce à un changement de domicile, le divorce serait obtenu en quelque sorte frauduleusement, au mépris du statut personnel, et, d'autre part, de ce qu'on ne peut, suivant exclusivement le statut personnel, méconnaître le droit du pays de la demande, du jugement, en une matière d'ordre public.

Mais, il n'en résulte pas que le divorce ou la séparation de corps ne puisse être demandé que pour *les causes* admises à la fois par les deux lois. Lorsque plusieurs causes sont invoquées, il suffit que l'une soit admise par la loi nationale, l'autre par la loi du juge, les deux lois d'ailleurs admettant le

divorce ou la séparation demandée : le divorce est, dans le cas dont il s'agit, admis par les deux législations. (Art. 2.)

Néanmoins, d'une part, la loi nationale sera seule observée si la loi du lieu où la demande est formée le prescrit ou le permet; dans ce cas, sa souveraineté est respectée; d'autre part, les époux peuvent toujours s'adresser à la juridiction compétente du pays de leur domicile, pour solliciter les mesures provisoires prescrites que prévoit sa législation, dans l'intérêt des époux ou des enfants. (Art. 5, 6.)

Les États contractants devaient assurer l'observation de ces règles d'ordre public; c'est ce qu'ils font en prévenant qu'on les élude, soit par le changement de domicile, soit par le changement de nationalité. (Art. 1, 2, 4, 8.)

Le divorce ou la séparation de corps, prononcée par le juge compétent, seront reconnus partout sous la condition que les clauses de la présente Convention aient été observées et que, dans le cas où la décision aurait été rendue par défaut, le défendeur ait été cité conformément aux dispositions spéciales exigées par sa loi nationale pour reconnaître les jugements étrangers (art. 7).

Les articles 5 et 6, en établissant certaines bases de compétence, dérogent-ils, en ce qui concerne la Belgique et la France, à la Convention franco-belge de 1899?

Cette question doit être résolue négativement.

Comme on l'a d'ailleurs fait remarquer, l'article de la Convention franco-belge définit le principe qui la domine : « En matière civile et en matière » commerciale, les Français en Belgique, les Belges en France, sont régis » par les mêmes règles de compétence que les nationaux ». Tel qu'il est, il doit être suivi. C'est ce qu'a constaté, dans une note communiquée à la Commission belge, M. Renault, qui fut à la fois l'un des négociateurs du Traité franco belge de 1899, le Rapporteur de la Commission spéciale de la Conférence de La Haye, qui rédigea les articles du protocole de 1900 concernant les conflits en matière de mariage, de divorce et de séparation de corps, le négociateur et l'un des signataires pour la France des Conventions de 1902; en outre, il inspira l'Exposé des motifs précédant le projet de loi soumis à la législature française pour l'approbation des trois Conventions. Dans cet Exposé des motifs (1), le Gouvernement français déclare nettement et à diverses reprises que, en la matière qui nous occupe, la « Convention de 1899 s'impose à la Belgique et à la France »..., « que, » d'une manière plus générale, il importe de remarquer que la Convention » franco-belge du 8 juillet 1899 ne saurait être touchée par la Convention » de La Haye du 12 mai 1902 ». « La première Convention, consacrée » à la compétence et à l'exécution des jugements, est adaptée aux législations » des deux pays contractants, qui ont de multiples ressemblances, de telle » sorte que les liens qui en résultent sont plus étroits que ceux qui ont » du être formés à La Haye entre douze États, dont les législations sont

(1) Documents parlementaires (France), 1905, Sénat, p. 495. Il est à remarquer que les projets de loi d'approbation ont été présentés d'abord au Sénat.

» très dissemblables. En signant la Convention de 1902, nous n'avons pas
» entendu renoncer pour nos nationaux aux avantages plus grands que peut
» conférer la Convention de 1899; nous avons contracté de nouveaux liens
» avec d'autres pays. mais nous n'avons pas détruit les liens plus étroits qui
» nous unissaient déjà avec la Belgique. *Les Français et les Belges*, s'ils sont
» seuls en cause, peuvent donc, malgré la Convention de 1902, continuer à
» invoquer les dispositions plus favorables qui se trouvent dans la Conven-
» tion de 1899. C'est un point sur lequel il ne saurait y avoir de doute,
» comme cela résulte d'un échange de vues qui a eu lieu, à ce sujet, entre
» nous et le Gouvernement belge. »

Les Chambres françaises ont, sans observation, adopté le projet approubatif ainsi expliqué.

L'Exposé des motifs, qui vous est soumis renferme, à ce sujet, une déclaration identique : « Il est bien entendu, en ce qui concerne la France et la
» Belgique, que la Convention franco-belge du 8 juillet 1899 est intégra-
» lement maintenue toutes les fois *que des Français et des Belges sont seuls*
» *en cause*. Cela résulte d'un échange d'explications qui a eu lieu, à ce sujet,
» entre les deux Gouvernements. »

§ 9.

Les conditions et le champ d'application du Traité sont déterminés d'après les principes consacrés par les articles 8 et 9 de la Convention concernant le mariage.

Le vote de la Commission, émis à l'unanimité des membres présents, s'applique aussi à la Convention concernant le divorce et la séparation de corps; nous avons donc l'honneur de vous proposer d'y donner votre assentiment.

TROISIÈME PARTIE.

§ 10.

Convention concernant la tutelle des mineurs.

Elle consacre encore le principe de la prédominance du statut personnel du mineur, tant en ce qui concerne la procédure et la compétence qu'en ce qui concerne le fond.

Cette règle était déjà presque universellement admise en Droit International privé. Il est superflu de la justifier : son application sera obligatoire dans les douze États contractants.

Notamment, dans tous les cas, la tutelle s'ouvre et prend fin aux époques et pour les causes déterminées par la loi nationale du mineur; — l'admi-

nistration tutélaire s'étend à la personne et à l'ensemble des biens du mineur, quel que soit le lieu de leur situation, mais cette règle peut recevoir exception quant aux immeubles placés par la loi de leur situation sous un régime *foncier* spécial. De même, « les causes d'exclusion et de destitution du tuteur » doivent être du domaine de la loi nationale du mineur ». (Rapport fait à la Conférence de La Haye, par M. Thorn); mais ni la Conférence, ni la Convention n'ont réglé ce qui concerne les causes de *dispense*. Ces dernières sont établies dans l'intérêt du tuteur, les premières tiennent à la protection due au mineur.

Le mineur résidant à l'étranger, l'agent diplomatique ou consulaire, autorisé par l'État, dont le mineur est le ressortissant, pourvoit à l'organisation de la tutelle, si la loi nationale ne l'organise pas dans le pays du mineur en vue du cas où celui-ci aurait sa résidence habituelle à l'étranger; l'agent observe la loi de la patrie du mineur. Si l'État de la résidence s'oppose à l'intervention de l'agent, il doit lui même organiser la tutelle.

Même, si celle-ci était organisée conformément à la loi du lieu, faute d'être ou de pouvoir être organisée conformément à la loi nationale, une nouvelle tutelle pourra être organisée conformément aux règles précédentes : c'est toujours par respect pour le statut personnel.

Si la loi nationale préside à l'organisation et au régime de la tutelle, « l'État de la résidence des mineurs ne saurait, sans manquer à un devoir naturel de protection des incapables, se désintéresser de leur sort : la Convention stipule l'accomplissement de ce devoir; cet État pourvoira aux mesures nécessaires, en attendant l'organisation de la tutelle et dans tous les cas d'urgence, dans l'intérêt de la protection de la personne et des biens du mineur; cet État est obligé de donner avis de la situation des mineurs à l'État dont ils sont ressortissants, et celui-ci doit, au retour, déjà savoir si la tutelle est ou sera établie.

Tels sont les principaux traits du régime convenu.

On ne peut hésiter à approuver cette Convention; la Commission a l'honneur de vous le proposer.

PARTIE FINALE.

§ 11.

Pour avoir en Belgique, force de loi, et conséquemment déroger aux lois concernant les *conflits de lois ou de juridiction au regard des États contractants*, suffit-il que le traité ait été approuvé par une loi portant, comme le projet, en un article unique, que la Convention diplomatique *sortira ses pleins et entiers effets*? on s'est demandé si cette disposition ne doit pas être accompagnée d'autres, celles-ci modifiant tels ou tels textes de nos lois sur la même matière, reproduisant, pour les introduire dans les textes, les clauses

du traité et devant être proposées, discutées et votées article par article, conformément à l'article 41 de la Constitution; tel est, semble-t-il, le problème. Examinons.

C'est la Constitution qui attribue, définit les pouvoirs et en règle l'exercice. Or, la Constitution porte :

« CHAPITRE II. »

« Du Roi et des Ministres. »

« SECTION I^{re}. — Du Roi. »

Article 68 : « *Le Roi* commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait des traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables. »

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

» Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents. »

Les conventions conclues, à La Haye, le 12 juin 1902, entre la Belgique, les Pays-Bas, la France, l'Allemagne et d'autres États, sont de celles auxquelles s'applique l'alinéa 2.

Les règles qu'elles imposent doivent être suivies par nos tribunaux, comme par les tribunaux étrangers, elles lieront les Belges dans certains rapports juridiques se formant soit en Belgique, soit à l'étranger, entre Belges et étrangers; elles s'appliqueront à des litiges engagés, entre étrangers, entre Belges et étrangers, en Belgique. C'est par des conventions internationales que se règlent les conflits de lois et de juridictions des diverses nations.

M. Giron, Conseiller et aujourd'hui Premier Président à la Cour de Cassation, enseigne ce qui suit :

... « *Qui pourraient lier individuellement des Belges?* »

» On doit comprendre par là les traités qui exercent une influence sur la
 » jouissance des droits privés et publics des Belges, ceux qui, par exemple,
 » déclarent exécutoires en Belgique les condamnations prononcées à
 » l'étranger contre des Belges, qui autorisent les sociétés anonymes étran-
 » gères à ester en justice, qui modifient les dispositions du Code civil
 » touchant la *Cautio judicatum solvi*, les traités d'extradition, les conven-
 » tions internationales qui ont pour objet la garantie réciproque des marques
 » de fabrique et de commerce. (V. l'Exposé des motifs de la loi du
 » 26 décembre 1875, *doc. parlem.*, 1875-1876, p. 9.) »

Il convient cependant de rappeler que les principes consacrés par les conventions soumises à votre approbation sont ceux de notre Droit.

Faut-il discuter si l'« *assentiment des Chambres* » qu'exige l'article 68 (alinéa 2) de la Constitution, doit, en général, être exprimé en la forme d'une loi, c'est-à-dire d'un projet présenté par le Roi, portant en son article unique: « *tel traité sortira ses pleins et entiers effets* », voté par les deux

Chambres, sanctionné et promulgué par le Roi ? Exceptionnellement, l'article 68 précité, alinéa 3, l'exige dans le cas d'une cession, d'un échange, d'une adjonction de territoire; or, cette exception n'est qu'une conséquence de l'article 3, aux termes duquel « les limites de l'État ne peuvent être changées qu'en vertu d'une loi ».

A raison de la différence, qui existe, entre le texte des articles 60 et suivants et celui de l'article 68, alinéa 2, d'une part, et le texte de l'article 68, alinéa 3, d'autre part, alinéa 3 simple conséquence obligée d'ailleurs de l'article 3; à raison aussi de précédents remarquables, on peut soutenir que l'assentiment des Chambres ne doit, en général, pas être donné sous la forme d'une loi. Aussi bien ces textes constitutionnels diffèrent-ils des propositions faites au Congrès national; ils diffèrent particulièrement de la proposition reproduisant le texte de la Constitution de l'an VIII, d'après laquelle les traités auraient été *proposés, discutés, décrétés comme des lois*; cette proposition fut repoussée par le Congrès; celui-ci vota le texte de M. Van Meenen : « Les traités n'auront d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres ».

D'ailleurs, si les deux Chambres donnent leur assentiment à un traité conclu au nom du Roi et ratifié par lui, il y a concours des trois organes du pouvoir législatif; de même, la Nation, représentée par ses mandataires, confirme la convention conclue par son chef et donne à cette convention plein effet.

Mais on ne peut qu'approuver la pratique généralement suivie en Belgique, pratique d'après laquelle l'assentiment des Chambres est sollicité sous la forme d'un projet de loi soumis aux votes de la Chambre des Représentants et du Sénat, ensuite sanctionné et promulgué par le Roi. Ce dernier « participe ainsi à la perfection des traités par une triple manifestation de sa » volonté : par le mandat de conclure donné à son plénipotentiaire, par la ratification et, finalement, par la sanction et la promulgation de l'acte *d'assentiment* ». — (*Pandectes belges. Vis Convention internationale*, n° 111.) — De même, la responsabilité ministérielle est trois fois engagée.

Il est, d'autre part, admis que le législateur peut constitutionnellement déléguer au Roi le droit de conclure, *sans approbation ultérieure des Chambres*, des traités répondant aux conditions de cette délégation; le pouvoir judiciaire vérifie, le cas échéant, si le Gouvernement s'est conformé à ces conditions.

C'est ce que constatait déjà M. Lebeau, de l'assentiment du Sénat, dans un débat important qui eut lieu à une époque rapprochée de la confection de la Constitution et auquel prirent part plusieurs des constituants. (Séance du 12 décembre 1843.) Voir aussi Pirmez, discours à la Chambre des Représentants, 1874-1875, pages 770 et 771. Voyez aussi le discours de M. De Paepe, Procureur général, *Belgique judiciaire*, 1889, col. 1576. BORMANS, t. I, n° 418. *Pandectes belges*, loc. cit.

A titre de précédents, on peut citer particulièrement les articles 1 et 6 de la loi de 1874, qui ne fait que reproduire l'article 5 de la loi de 1833 sur l'extradition; la loi du 1^{er} octobre 1831, relative au droit donné au Gouvernement d'introduire en Belgique une armée étrangère; la loi du 19 juillet 1832, concernant les péages; la loi du 14 mars 1855, reproduite

sommairement par l'article 128 de la loi du 18 mai 1873 (révisée en 1886) sur les sociétés commerciales; la loi du 13 juin 1863, qui autorisait le Roi à conclure des traités réglant la participation des États maritimes au rachat des péages de l'Escaut; la loi du 1^{er} avril 1879, autorisant le Gouvernement à conclure certains traités pour la protection de la propriété industrielle; la loi du 26 juin 1876, qui autorise le Gouvernement à rapporter la dénonciation du Traité de commerce et de navigation, conclu, le 9 avril 1863, entre la Belgique et l'Italie; la loi du 17 août 1891, donnant au Gouvernement l'autorisation de régler, jusqu'à conclusion d'un traité définitif, les relations commerciales entre la Belgique et la Roumanie; etc., etc. *Pandectes belges*, loc. cit.

La pratique suivie en Belgique respecte, jusqu'au scrupule, l'article 68 de la Constitution : depuis plus de soixante-dix ans, le Gouvernement fait plus et mieux que ce qu'exige cette disposition. Sous le régime qu'il a fait pratiquer, un traité pouvant grever l'État ou lier individuellement les Belges, sort ses effets, parce qu'il est solennellement confirmé par une loi portant : « Le traité sortira son plein et entier effet ».

Les traités approuvés par les Chambres sont obligatoires; ils doivent être appliqués et exécutés par les pouvoirs publics à l'égal des lois. La violation ou la fausse application d'un traité par nos Cours et Tribunaux donne lieu à la cassation comme la violation d'une loi. — Cassation belge, 12 mars 1833, *Pasicrisie*, 1833, 58; 31 décembre 1840 et 18 mars 1841; *Pasicrisie*, 1841, p. 155; 17 février 1842, *Pasicrisie*, 1842, p. 98; 21 janvier 1848; *Belgique judiciaire*, 761.)

* * *

Aussi ne voit-on pas dans quel intérêt, ni en vertu de quel article de la Constitution, il faudrait exiger que le projet d'approbation fût accompagné d'un autre, divisé en autant d'articles qu'en compte le traité, et qu'ainsi le traité lui-même, repris dans ce projet, fût soumis au vote et décrété article par article, comme les *lois nationales ou d'ordre intérieur* dont s'occupe l'article 41 de la Constitution.

On se demande en vain comment pareille exigence serait justifiée au regard de la Constitution, laquelle règle souverainement l'exercice des pouvoirs.

En effet, loin d'exprimer cette condition, de prescrire cette forme, elle dispose, au sujet de l'assentiment des Chambres à un traité, dans un chapitre spécial, et dispose autrement qu'à l'égard des projets de loi proprement dits. (Articles 26, 27, 28, 42, comparés avec 60 à 77.)

La confection et l'*approbation* des traités sont réglées au chapitre qui a pour objet les *pouvoirs du Roi*, et constituent des matières spéciales : c'est là que l'*assentiment* des Chambres est prévu par un texte spécial.

Aussi bien l'*approbation* d'un traité est-elle bien différente de la confection d'une loi et les pouvoirs de la Législature sont-ils différents.

Si l'interprétation des *lois* par voie d'autorité appartient au pouvoir législatif, cela ne peut s'entendre des traités : ceux-ci sont des conventions

conclues avec des tiers, d'égal à égal, et il n'appartient pas à la Législature d'un des États contractants d'interpréter ce contrat par *voie d'autorité*.

Si les Chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés, cela ne se conçoit pas, lorsqu'il s'agit d'un traité, d'une convention synallagmatique conclue entre la Nation Belge et un autre État, présentant un ensemble de stipulations qui sont réciproquement les conditions les unes des autres ; le traité ne peut être ni amendé, ni divisé ; il ne peut qu'être approuvé, décrété, tel qu'il est dans son ensemble indivisible, ou rejeté de même. Ce principe a été rappelé plus d'une fois, au sein des Chambres, comme une vérité incontestée. (Voyez débat relatif au Traité franco-belge de 1882 ; discours de MM. Frère-Orban, Féron et Malou. *Annales parlementaires* de 1881-1882, Chambre des Représentants, pp 442, 452, 454)

Or, il y a corrélation évidente entre les deux articles du chapitre I, titre III « des Chambres », l'article 41 portant qu'un projet de loi doit être voté article par article, et l'article 42 portant que les Chambres ont le droit d'amender et de diviser.

Donc, l'acte d'assentiment prévu par l'article 68 est réglé autrement : on ne conçoit pas la division en articles d'un acte d'assentiment, d'un projet de loi portant approbation d'un traité *indivisible* ; cet assentiment, cet acte d'assentiment est un et indivisible ; il doit porter que le traité sortira ses effets.

Le Législateur constituant a tranché la question.

M. Forgeur avait proposé de dire que « les déclarations de guerre, les traités de paix, d'alliance et de commerce sont *proposés, discutés et votés comme des lois* ».

Ce n'était là ni une surprise ni une nouveauté ; c'était la reproduction de l'article 58 de la Constitution de l'an VIII, qui fut en vigueur dans notre pays annexé à la France.

Or, cette rédaction fut écartée.

Précisément pour les traités qui « grèvent » l'État, « lient individuellement des Belges », à l'égal des lois, la rédaction de M. Van Meenen fut adoptée ; or, elle porte ... « n'auront d'effet qu'*après avoir reçu l'assentiment des Chambres* ». La différence est des plus suggestives.

Dans la réalité des choses, les Chambres ne font pas le traité. On confond le contrat, l'œuvre diplomatique intervenue entre le Roi et le chef d'un État tiers, et l'acte de la souveraineté nationale, qui exprime l'assentiment de la nation et assure au traité *tel qu'il est* son effet, avec les lois d'ordre intérieur que ferait la Législature nationale seule pour assurer, sur son territoire, l'exécution du traité.

Si le *pouvoir législatif* s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat, si l'initiative appartient à chacune des trois branches du *pouvoir législatif*, il n'en est pas de même pour les traités. Ceux-ci sont l'œuvre exclusive du Roi ; seul il en a l'initiative, seul il les « *fait* » ; c'est sa « *prérogative* ».

Ce ne sont pas les Chambres, ce n'est pas même le pouvoir législatif composé de la Chambre des Représentants, du Sénat et du Roi, qui fait les conventions diplomatiques : aux termes de l'article 68, c'est le Roi seul, et toutes, d'ailleurs, n'ont pas besoin de l'assentiment de la Législature. Comme le dit M. Thonissen,

dans son commentaire de l'article 68, « *les assemblées législatives ne peuvent* » *communiquer directement avec les puissances étrangères. Le pouvoir royal,* » *centre de toutes les relations extérieures, réunit seul les conditions requises* » *pour s'acquitter convenablement de cette tâche* ». On ne peut se figurer un Parlement, moins encore un Parlement composé de deux Chambres, entamant et suivant des négociations avec un État étranger, proposant, refusant, combinant, le plus souvent en secret, des stipulations complexes, tantôt d'après un plan caché, tantôt avec la promptitude, la sûreté de coup d'œil et l'initiative nécessaires au milieu des surprises des hommes ou des circonstances. C'est pourquoi la Constitution belge, comme la plupart des Constitutions, fait de la conclusion des traités une *prérogative* du chef de l'État. (Voyez THOMISSEN, *Constitution belge annotée*, pp. 217, 218. — GIRON, *Droit public*, n° 146.)

Sans doute, lorsqu'il s'agit de grever l'État ou de lier les nationaux, il faut que la Nation donne son assentiment. M. Van Meenen, dont le texte fut adopté, disait au Congrès national : « La Nation doit être entendue chaque fois qu'il s'agit de son intérêt et de l'intérêt de quelques citoyens ».

Or, c'est ce que réalise l'article 68 de la Constitution dans la forme proposée par M. Van Meenen : « les traités ... n'ont d'effet qu'après avoir reçu » *l'assentiment des Chambres* ».

C'est la Nation qui, souveraine, reste maîtresse d'elle-même et protège les siens.

C'est parce que le traité, à l'égal de lois, grève l'État, lie les citoyens, que la Nation souveraine, par ses mandataires, donne ou refuse son assentiment, assure au traité ses effets ou en fait lettre morte; les droits du pays et ceux des Belges sont garantis.

La loi, d'ailleurs, se distingue des traités précisément en ce que ceux-ci sont des *contrats* réglant les intérêts *internationaux*, tandis que la loi *commande*, au nom de la souveraineté *nationale*, au sujet de ce qui est « *de régime intérieur* ». (Voyez LAURENT, *Principes*, t. I, Titre préliminaire, p. 50, n° 2; NAMUR, *Encyclopédie du droit*, n° 31; ROUSSEL, *Encyclopédie du droit*, p. 51.) Dans l'occurrence, le traité règle les conflits entre lois et juridictions des divers États contractants.

*
* * *

Sans doute, si l'approbation, le décrètement doit, à raison de la forme ou de la division des traités, être exprimé en plusieurs articles, en plusieurs lois, on les voterait séparément. Il en serait de même pour les dispositions qui seraient proposées, afin d'assurer l'exécution du traité *dans le pays*, par exemple par une sanction pénale. Ainsi la loi du 21 juillet 1866, après avoir approuvé (art. 1^{er}) la Convention monétaire conclue le 23 décembre 1865 entre la Belgique, la France, l'Italie et la Suisse, contient plusieurs autres dispositions *de régime intérieur* et notamment un article 9, qui étend l'application des articles 132, 135 à 138 du Code pénal aux monnaies étrangères faisant l'objet de la convention. (*Pandectes belges*, loc. cit., n° 114)

Mais, remarquons-le, c'est le *traité lui-même*, qui aura son effet par suite de l'assentiment de la Nation.

Le texte constitutionnel est clair : « Les *traités* de commerce, et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges, *n'ont d'effet* qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres ».

Donc, lorsque cet assentiment est donné, c'est le *traité* qui a effet, c'est le traité qui sera appliqué.

C'est d'ailleurs sur le traité seul que chacun des États contractants a le droit de compter. Ce qui a effet, ce n'est pas une loi que chacun des États ferait seul, une loi que le Pouvoir législatif national élaborerait, en interprétant le traité, sans le concours du co-contractant ; ce qui a effet, c'est le traité : le co-contractant doit appliquer le traité chez lui ; il a le droit d'exiger que ce traité *lui-même*, tel qu'il a été signé, soit exécuté chez l'autre partie contractante. La loi que cette partie ferait pour l'exécution du contrat n'est plus qu'un acte unilatéral souverain, mais intérieur, par lequel cette partie *commande*, sur son territoire, au point de vue du régime *intérieur* ; ce n'est plus l'acte international, le contrat qui, seul, règle ce qui est d'ordre international ; or, c'est cet acte-là qui, en vertu de la Constitution, article 68, par l'assentiment des Chambres, « a son effet », et selon les expressions employées par les lois belges d'approbation, « sort son plein effet ». Aussi, comme il est constaté plus haut, le traité approuvé est-il une loi, est-il appliqué par les tribunaux et sa violation donne-t-elle lieu à la cassation. Donc, lorsqu'il déroge, comme loi, à la Législation, la modifie au point de vue spécial, limité, qu'il règle, il ne faut donc pas d'autre loi dérogatoire, à ce point de vue spécial, limité.

Au Congrès national, le constituant a voulu que le traité ayant obtenu l'assentiment des Chambres eût son effet ! Et cet effet c'est de « grever », de « lier ». S'il a, en vertu de la Constitution, son effet dérogatoire, il n'a pas à le recevoir *une seconde fois*. En vérité, ce qu'on ébranle, ce que l'on nie, c'est la force obligatoire d'un traité, approuvé et décrété, même quant à ce qui est son objet propre, l'ordre international.

Mais est-ce à dire que ce ne soit pas améliorer notre législation, que de décréter des dispositions destinées à mieux faire connaître les lois spéciales, des dispositions destinées, par exemple, à encadrer le traité dans nos Codes ou à le publier au *Moniteur* avec les dispositions plus ou moins connexes, à titre de renseignement. Pareilles mesures, d'autres encore, facilitant ou assurant l'application des règles en question, peuvent être recommandées : mais toujours faut-il respecter et reproduire, suivant sa teneur et sa forme, le texte du traité comme texte de loi.

Si pareilles dispositions ou mesures sont proposées législativement, elles seront, comme telles, conformément à l'article 41, discutées et votées article par article. Mais elles demeureront distinctes de l'acte législatif, qui, en vertu de la Constitution, fait sortir au traité son *plein et entier effet*, et elles demeureront distinctes du traité.

Il en sera de même si le législateur, eu égard à la valeur supérieure des clauses du traité, en fait des règles de la législation propre du pays, pour les cas non prévus par le traité.

* *

Remarquons que cette controverse de procédure parlementaire ne peut être soulevée que devant les Chambres, et nullement devant les Cours et les Tribunaux, devant les pouvoirs distincts de la Législature. Il est admis que celle-ci tranche souverainement la question de constitutionnalité : c'est ce qui a été rappelé récemment, au cours des débats ayant trait à la loi réglant les effets de la dissolution des Chambres sur les projets dont elles étaient saisies. On ne doit donc pas prévoir de difficultés en ce qui concerne l'efficacité ou l'application du traité.

* *

Il y a un intérêt public à ne pas exiger que les traités soient, pour avoir effet, divisés, discutés et votés article par article. Il est utile, sinon indispensable, pour la facilité et le succès des négociations, qu'on puisse affirmer que l'assentiment des Chambres au contrat assurera l'efficacité de ce dernier, sans la subordonner aux débats et aux votes sur une série de dispositions de régime intérieur, au sujet desquelles la Législature nationale agirait seule, dans toute son indépendance.

On doit d'ailleurs se demander si, en consacrant l'exigence nouvelle, en déclarant que la condition *du vote article par article* est constitutionnelle, la Législature n'affaiblirait pas, du moins aux yeux de l'étranger et de l'opinion, l'autorité des traités homologués et décrétés autrement et toujours exécutés depuis plus d'un demi-siècle.

La forme de leur approbation est celle qui nous est présentement proposée : la loi « d'assentiment » n'a, quant à l'effet du traité, même s'il déroge, *pro subjectâ materiâ*, à des lois belges, qu'un article unique : « cette convention sortira son plein et entier effet ».

Qu'on veuille bien le remarquer : les articles *dérogatoires* aux lois belges sur cette matière, qu'on voudrait intercaler dans le projet de loi d'approbation, y ajouter ou voter après, n'auraient aucune valeur aux yeux des États contractants. Ceux-ci, en effet, s'en tiendraient exclusivement au texte de l'acte diplomatique, tandis que les autorités belges n'auraient à tenir compte que des textes de loi ajoutés pour déroger à des lois belges !

Si les pays étrangers adoptaient, à leur tour, une procédure analogue à celle qu'on semble préconiser, les inconvénients seraient plus graves encore ; car, au lieu d'un texte authentique reconnu par tous les intéressés, on se trouverait en présence de rédactions disparates élaborées séparément par chacun des États contractants, au gré de leur législature respective, et qui seules cependant auraient force de loi dans le pays respectif !

Est-ce ainsi qu'on établit des règles fixes et obligatoires pour trancher et prévenir les conflits ? Aussi le Gouvernement a-t-il fait savoir qu'il ne pourrait accepter comme obligation la procédure parlementaire que d'aucuns semblent proposer ; la Commission permanente, établie au Ministère des Affaires Étrangères, s'est rangée à son avis.

. * .

Les États étrangers seraient surpris de nous voir adopter un système rendant plus difficile le règlement des intérêts d'ordre international. Les traités en question sont conformes aux principes admis dans notre pays en ce qui concerne le conflit des lois, principes de législation large, généreuse, humanitaire, que la très grande généralité de nos jurisconsultes et les divers Ministères belges ont souhaité et souhaitent de voir accepter par le plus grand nombre possible de nations (1). Déjà plusieurs États considérables, tels que l'Allemagne et la France, ont législativement approuvé les traités; les Chambres des pays voisins, des Pays-Bas et de la France, desquels les institutions législatives ne diffèrent guère des nôtres, ont assuré aux mêmes traités leur plein et entier effet, et respectivement, par *une seule loi* ayant un article unique, sans addition ou confection postérieure de dispositions modifiant des lois préexistantes : l'attention de leurs législateurs avait cependant été attirée sur l'effet obligatoire et dérogatoire des traités.

Le Sénat et la Chambre des Députés de France ont adopté sans débats.

Au Parlement Néerlandais, des explications ont été échangées; mais les votes furent identiques. Nous ne rappellerons que les dernières déclarations, celles faites à la Première Chambre, comme fixant mieux le dernier état des opinions.

Le *Eindverslag der Commissie van Rapporteurs*, en date du 17 juillet 1903, est catégorique. Il rappelle d'abord le texte constitutionnel, analogue à celui de notre pacte fondamental. Traduisons :

ART. 59. — Les traités qui contiennent des changements au territoire de l'État, qui imposent à l'État des obligations financières, ou qui renferment quelque autre disposition concernant des droits légaux, ne peuvent être rendus exécutoires par le Roi qu'après avoir été approuvés par les États-Généraux...

« Donc, dit le Rapport, la loi qui approuve le traité est en même temps » la loi qui fait perdre sa force à une loi antérieure, . . . , mais » uniquement pour autant que cela concerne les droits de deux ou plusieurs » États contractants ou pour autant que des procès aient lieu dans des États » étrangers appartenant aux Puissances contractantes. » (C'est, comme nous l'avons exposé, à cet objet spécial, dans cette limite, que se borne la dérogation.) « On ne peut pas comprendre pourquoi deux lois seraient nécessaires » à cet effet, alors que la seconde renfermerait ce qui se trouve déjà dans » la première. »

Si le traité, qui fait loi, déroge, *pro subjectâ materiâ*, à une loi, pourquoi une nouvelle loi dérogatoire?

... « Une doctrine contraire fut considérée comme très dangereuse, parce » qu'un conflit pourrait surgir entre la législation intérieure et le traité inter-

(1) Voir le Rapport de M. Van Berchem à la Commission de revision du Code civil. — LAURENT, *Droit international*, etc.

» *national*, du moins qu'il pourrait y avoir quelque différence dans l'expression. *Car enfin, dans ce cas, le traité seul peut avoir force obligatoire* (1). »

« L'interprétation qu'un traité a force de loi était déjà celle de la Première Chambre. On a rappelé la discussion, en séance du 30 décembre 1897, du traité conclu à La Haye, le 14 novembre 1896, concernant la fixation de règles communes sur quelques objets de droit international privé en matière de procédure civile, traité approuvé par la loi du 31 décembre 1897. (*Staatsblad*, n° 273.) MM. Van Zinnicq-Bergman et Vlieland-Hein examinèrent la question de la force obligatoire des traités et expliquèrent clairement que, pour tout ce qui est *adopté positivement in concreto dans un traité, il ne faut pas une modification des lois, mais bien pour ce au sujet de quoi le traité a réservé liberté d'agir* (2). »

La discussion à la Première Chambre (Sénat) se borna à un échange de vues entre M. Rahusen, M. Loef, Ministre de la Justice, et M. Van der Biesen.

Après avoir rappelé qu'il s'agit de traités réglant les conflits des lois, M. Rahusen, qui avait été un des délégués des Pays-Bas à la Conférence de Droit Privé International à La Haye, posa la question : « Faut-il, pour déroger aux lois néerlandaises, en cette matière, une autre loi que le traité, une seconde loi. » Il répond catégoriquement non ; il déclare que « tout est en ordre et qu'il n'y a plus rien à faire », à peine de faire du désordre, sauf dans un cas, lorsque le traité laisse l'exécution d'une disposition au soin des parties contractantes.

Après explications, on fut d'accord sur le principe ; il ne resta de divergence que quant aux moyens, soit de réunir, de codifier, mieux faire connaître, les divers textes en vigueur, lois et traités, soit, à raison de la bonté d'une règle consacrée par un traité, d'introduire cette règle dans le droit national lui-même, mais, dans ce cas, par une loi nationale nouvelle, spéciale, intérieure ; mais, conformément au principe, le traité est la loi, la seule loi.

Les deux Chambres des États-Généraux des Pays-Bas ont donc, comme la Chambre française, adopté purement et simplement l'article unique de la loi d'approbation.

La Commission, à l'unanimité des membres présents, vous propose, Messieurs, l'adoption des trois projets de loi.

Le Rapporteur,

JUSTIN VAN CLEEMPUTTE.

Le Président,

B^{on} GEORGES SNOY.

(1) Supposons que le législateur, en dehors de l'approbation du Traité, détermine les dispositions de nos codes et de nos lois auxquelles les clauses du Traité dérogent ; quelle serait la situation s'il oubliait quelques-unes de ces dispositions, s'il refusait de reconnaître telle dérogation que le Traité approuvé apporte ? — La loi intérieure aurait méconnu le Traité, le contrat international ! Celui-ci serait à la merci des lois de codification.

(2) Tel serait le cas, si le Traité se bornait à l'engagement réciproque de présenter un projet de loi d'après des principes convenus ; mais ce n'est pas le cas de traités composés de clauses concrètes réglant elles-mêmes la matière ; ce ne peut être le cas de traités réglant des *conflits des lois d'États divers*.

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 14 APRIL 1904.

Wetsontwerpen houdende goedkeuring van : 1° de Overeenkomst tot regeling van strijdigheid in wetten in zake van huwelijk ; 2° de Overeenkomst tot regeling van strijdigheid in wetten en rechtsmachten in zake van echtscheiding en scheiding van tafel en bed ; 3° de Overeenkomst tot regeling van de voogdij van minderjarigen, alle den 12ⁿ Juni 1902 te 's Gravenhage gesloten tusschen België, Duitschland, Oostenrijk-Hongarije, Spanje, Frankrijk, Italië, het Groothertogdom Luxemburg, Nederland, Portugal, Rumenië, Zweden en Zwitserland ⁽¹⁾.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE ⁽²⁾ UITGEBRACHT DOOR DEN HEER VAN CLEEMPUTTE.

MIJNE HEEREN,

Met de twaalf bovengemelde Staten heeft België drie overeenkomsten gesloten, tot het regelen van strijdigheid in wetten. De eerste betreft strijdigheid in wetten in zake van huwelijk ; de tweede, strijdigheid in wetten en rechtsmachten in zake van echtscheiding en scheiding van tafel en bed ; de derde, strijdigheid in wetten en in zake van voogdij der minderjarigen. Zij beantwoorden aan ons recht en aan onze wenschen.

Drie afzonderlijke wetsontwerpen houden goedkeuring van die overeenkomsten.

Doch meest al de opmerkingen naar aanleiding der eerste overeenkomst, gelden ook de twee andere, en daarom worden zij eenigzins breedvoerig ontwikkeld ; worden deze opmerkingen overgenomen in het eerste deel van dit verslag, dan is het, zooals elders, om de waarheid te huldigen ten opzichte eener diplomatische akte, van hooge beteekenis in de geschiedenis van het Recht : immers tegen de overeenkomsten zelve werden geene bedenkingen hoegenaamd ingebracht.

⁽¹⁾ Wetsontwerpen, n° 210, 211 en 212 (zittingsjaar 1902-1903).

⁽²⁾ De Commissie, voorgezeten door den heer SNOY, bestond uit de heeren DE BROQUEVILLE, DESTREE, HARMIGNIE, HYNANS, ROSSEUW en VAN CLEEMPUTTE.

EERSTE DEEL.

§ 1.

De aan uwe goedkeuring onderworpen diplomatische Overeenkomsten zijn het gevolg van den arbeid, de bekrachtiging der wenschen of ontwerpen verricht en uitgebracht door de *Congressen van Internationaal privaatrecht*, door het *Instituut voor Internationaal Privaatrecht*, door de *Conferentie van Internationaal Privaatrecht* die in 1893, 1894 en 1900 te 's Gravenhage zitting hield en was samengesteld uit afgevaardigden der Staten van Europa's vasteland ⁽¹⁾.

De besluiten die het voorwerp uitmaken van de protocollen, te 's Gravenhage onderteekend in 1893, 1894 en 1900, werden overgebracht in verdragsbepalingen, nadat zij voor België waren onderzocht door de Bestendige Commissie voor Internationaal Privaatrecht, ingesteld bij ons Ministerie van Buitenlandsche Zaken; met vele onzer opmerkingen werd rekening gehouden ⁽²⁾.

De Staten die de overeenkomsten onderteekenden, waren ter Conferentie te 's Gravenhage vertegenwoordigd. Deze was, door toedoen der Regeering van H. M. de Koningin der Nederlanden vergaderd, op voorstel van een uitstekend rechtsgeleerde, gewezen hoogleeraar in Internationaal Privaatrecht, lid van den Raad van State der Nederlanden, den heer *Asser*. Deze onderneming strekt tot eer aan Nederland, dat zich onderscheidt door werken van Recht en Vrede. Deze vooruitgang en de overwinningen van het Internationaal Privaatrecht werden aangemoedigd en gesteund door vele Belgische rechtsgeleerden, waaronder wij enkel opsommen diegenen welke de dood reeds ontrukte aan het land en aan de wetenschap : de heeren *Rolin-Jaequemyns*, *Van Berchem*, *Laurent* en *Arntz*; eerstgemelde was een der terechtigd meest befaamde leden van het Instituut voor Internationaal Recht; de tweede, Eerste Voorzitter van het Hof van Cassatie, was Verslaggever der

(1) Daarin was België in 1893 en 1894 vertegenwoordigd door Baron *d'Anethan*, Belgische Gezant te 's Gravenhage, de heeren *Van den Bulcke*, Buitengewoon Gezant en Gevolmachtigd Minister, Algemeen Bestuurder bij het Ministerie van Buitenlandsche Zaken, *Van Cleemputte*, Advocaat, Lid van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, en *Beeckman*, Algemeen Bestuurder bij het Ministerie van Justitie; in 1900, verving Graaf *de Grelle Rogier*, Minister van België te 's Gravenhage, Baron *d'Anethan*, en de heer *De Paepe*, Eereraadslid in het Hof van Cassatie, verving den heer *Beeckman*; de heeren *Van den Bulcke* en *Van Cleemputte* bleven hun ambt waarnemen.

(2) Deze Commissie bestaat uit den heer *de Lantsheere*, Senator, gewezen Voorzitter van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, Minister van Staat, Voorzitter, en de heeren *De Paepe*, *Van den Bulcke*, *Van Cleemputte* en *Beeckman*, voornoemd; zij heeft tot secretarissen den heer *Goffin*, Afdeelingshoofd bij het Ministerie van Buitenlandsche Zaken, en den heer *de La Vallée Poussin*, Afdeelingshoofd bij het Ministerie van Justitie.

Commissie tot herziening van het Burgerlijk Wetboek; de werken van Laurent en Arntz kent eenieder.

Voordat de Conferentie te 's Gravenhage einde Mei 1900 hare derde sessie aanving, had de Nederlandsche Regeering, ingevolge de beraadslagingen en besluiten der Conferentie in 1893 en 1894, een ontwerp van programma voor de nieuwe vergadering opgemaakt, het onderworpen aan de verschillende Regeeringen en deze verzocht om mededeeling harer opmerkingen en wijzigingen. Die oproep werd door de Regeeringen beantwoord; het Nederlandsch Ministerie had hare aanmerkingen ingezameld; daarvan liet het eene tabel opmaken, tegenover de artikelen van het programma, en alles werd opnieuw medegedeeld aan de Regeeringen, aldus in staat gesteld om aan hare afgevaardigden bepaalde onderrichtingen te geven; onder zulke omstandigheden, stelde de Conferentie, op 't einde van hare sessie in 1900, als ontwerp tot Verdrag het protocol op, waaraan de bepalingen der drie overeenkomsten zijn ontleend. Ook waren de ter Conferentie gewisselde denkbeelden en de in 1893 en 1894 uitgedrukte wenschen getoetst geworden; zij werden bestudeerd en schriftelijk behandeld door vakmannen. Men mag zeggen dat geene overeenkomst ooit beter werd voorbereid.

De Memorie van toelichting der drie ontwerpen van wetten tot goedkeuring was, alvorens door de Regeering voorgoed te zijn vastgesteld, onderzocht door de bestendige Commissie, bij het Departement van Buitenlandsche Zaken ingesteld. De daarin gegeven uitleggingen en ophelderingen hebben te meer gezag, daar vele leden dier Commissie hadden deelgenomen aan de werkzaamheden der diplomatische Conferentie te 's Gravenhage. Derhalve bepalen wij ons bij enkele opmerkingen tot het kenschetsen en rechtvaardigen van de Verdragen van 12 Juni 1902, door België medeondertekend. Ook geldt het niet meer eene wet uit te leggen terwijl zij wordt opgemaakt; het verbindend Verdrag bestaat; 't is eene gesloten overeenkomst; wij hebben te onderzoeken of wij ze goedkeuren

§ 2.

Wij hebben reeds gezegd dat het opmaken en sluiten der drie verdragen met alle noodige waarborgen was omgeven.

Een merkwaardig feit mag het heeten dat TWAALF (1) Staten van Europa's vasteland het eens konden worden om strijdigheid van hunne wetten te regelen, in zaken waarin deze dikwijls voorkomt; dit feit bewijst dat de overeenstemming beantwoordt aan een gemeenschappelijk belang en gemeenschappelijke beginselen huldigt.

Niets is zoo waar. Het grondgebied van die Staten onzes vastelands is naburig of aanpalend; hunne landgenooten reizen, verblijven, vestigen zich als bestonden er geene grenzen, of liever als brachten de grenzen geen

(1) Rusland, sedert 1895 ter Conferentie vertegenwoordigd, scheilde zich van de andere Staten over een *bijzonder* punt. Daar volgens die mogendheid het huwelijk een sacrament is, vroeg zij dat het huwelijk harer landgenooten, in den vreemde voltrokken zonder den vereischten godsdienstigen vorm, *overal* als ongeldig zou worden beschouwd.

verschil van wetgeving mede; daaruit volgen onvermijdelijk menigvuldigere huwelijken tusschen onderdanen van die Staten in den vreemde, tusschen onderdanen van die Staten en vreemdelingen. Veelzijdig en strijdig belang doet dikwijls overal de vraag oprijzen of zulke huwelijken geldig werden gesloten, regelmatig ingezegend, op een grondgebied, ten overstaan van de overheden, onder andere wetten dan die van het land der beide echtgenooten; de vraag of de rechtbanken, die hebben te oordeelen over de bevoegdheid der huwende partijen of de eigenlijke geldigheid van het huwelijk, over de regelmatigheid of geldigheid in den vorm, hunne wet, de wet van 't land waar het huwelijk wordt voltrokken, de wet van het land der echtgenooten, zullen toepassen; en het huwelijk kan ongeldig worden verklaard, naar gelang deze of gene van die wetten wordt toegepast. Welnu, eenerzijds heeft de souvereiniteit van elken Staat voor gevolg dat zijne wetten oppermachtig zijn op zijn grondgebied, voor de beambten der overheid of de magistraten, en te meer daar zij soms de waarborg zijn van zeden, geloof, openbare of maatschappelijke belangen; anderzijds wil het land waartoe de verloofden of de echtgenooten behooren, zijn gezag over zijne land-lieden behouden; dezen behooren tot familiën, ingesteld volgens zijne wetten; zij mogen zich beroepen op hun vaderland, de bescherming van dezes vlag inroepen, alsmede de zijnen burgers eigene vrijdommen; op zijne beurt, beschermt het vaderland ze, soms tegen henzelfen, waar zij zich ook bevinden; het wil dat zij zich gedragen aan zijne wetten, voor hunnen burgerlijken stand, de inrichting en het stelsel der nieuwe familie, die zij willen invoeren in deze waaruit zij zijn voort gesproten en die zij aan den nationalen stam willen hechten. Er bestaat nog een ander standpunt : de burgerlijke stand kan worden ingeroepen of betwist voor de overheid van *derde* Staten; ook deze Staten hebben oppermachtige wetten.

Daar de bepalingen van die verschillende wetgevingen vaak niet gelijk zijn, noch voor het recht om een huwelijk te sluiten noch voor de formaliteiten, vereischt tot dit sluiten, is het geschil vaak ook hevig en onoplosbaar : een huwelijk kan als ongeldig worden beschouwd in het land van herkomst en in vele andere Staten, als geldig in andere. Is deze toestand zeer nadeelig en pijnlijk voor hen die een huwelijk aangingen, nog meer is hij het voor hunne kinderen; hij kan het ook voor derden wezen; voor allen stelt de onzekerheid alleen reeds bloot aan bezwaren en gevaren; het vooruitzicht van geschillen belemmert de maatschappelijke betrekkingen; strijdigheid in wetten en onzekerheid der toestanden is vaak schadelijk voor de goede zeden. Dus eischt het gemeenschappelijk belang van de Staten en dezer onderdanen dat die geschillen worden geregeld.

Doch zullen er wel ooit gelijkvormige wetten bestaan? Zoo ja, zullen zij het werk zijn van vele geslachten, vele eeuwen?

Bepalen, anderzijds, de eigene wetten van een Staat regelen om strijdigheid van wetten onder afzonderlijke landen op te lossen, die regelen gelden maar voor het grondgebied, voor de overheid, de rechtbanken van dien Staat; de andere Staten zijn niet verplicht daarop te letten; iedere Staat neemt overigens min of meer verschillende regelen aan; hij kan de door hem aangenomen regelen wijzigen; hij kan er willen ten opzichte van een land,

en er geene of slechts bekrompen, duistere, weinig beschuttende ten opzichte van andere willen.

Dus is de practische oplossing de overeenkomst, het sluiten van verdragen, wat men het conventioneel recht heet : daar de moeilijkheden, het belang, de werkring van internationalen aard zijn, worden zij door de Staten opgelost, gevrijwaard, omschreven in diplomatische overeenkomsten; zoo verzekeren zij aan regelen, die voor henzelfen en voor hunne wederzijdsche landgenooten rechtvaardig en voordeelig schijnen, eene werkelijke toepassing in ieders eigen land; hierbij eerbiedigen zij onderling hunne oppermacht, want zij onderhandelen oppermachtig.

Een Belgisch schrijver, de heer Thiry, hoogleeraar te Luik, vatte het gevoelen onzer rechtsgeleerden samen in dezer voege :

« Geschillen van dien aard zijn slechts te vermijden door het aannemen
 » van een internationaal privaatrecht, dat zijn gezamenlijke bepalingen tot
 » het regelen van de betrekkingen tusschen burgers van verschillende landen
 » en van de akten die zij in den vreemde kunnen maken. Doch om dergelijk
 » recht tot stand te brengen, wordt blijkbaar de medewerking vereischt van
 » de verschillende Staten, wat enkel door middel van tractaten is te beko-
 » men. Het belang hunner landgenooten zet de Staten aan om dien weg
 » te betreden en hoogst wenselijk is het dat het zoo spoedig mogelijk
 » geschiedt. » (THIRY, *Cours de droit civil*, deel I, blz. 40, n^o 39.)

§ 3.

De Overeenkomst tot regeling van strijdigheid in de wetten op het huwelijk huldigde twee beginselen.

1^o Het recht om een huwelijk aan te gaan wordt geregeld door *de nationale wet* van iederen echtgenoot (artikel 1);

2^o Het huwelijk, voltrokken volgens de wet van het land waar het plaats had, wordt overal als geldig erkend (artikel 5).

Het eerste wordt reeds bekrachtigd door artikel 3, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek : « De wetten, rakende den Staat en de bevoegdheid van personen, beheerschen de Belgen (de *Franschen*), zelfs dan wanneer zij in » vreemde landen verblijven ». Rechtspraak en rechtsleer passen het toe op vreemdelingen die in België verblijven. Dat heet men de *gezamenlijke verordeningen die op personen betrekking hebben*. Dat is eene overlevering. Het ontsproot trapsgewijze uit het oudere recht, vooral dank aan de edelaardige strekkingen der Italiaansche tekstverklaarders, ingegeven door de beweging en het verschil van personen, belangen en gedachten, van rechten, in Italië's handeldrijvende steden, waar men de vreemdelingen moest naartoe lokken met hunne kapitalen, hunne nijverheid, hunne zaken; de tekstverklaarders vervingen den duisteren geest van het territoriaal recht, de bittere ijverzucht der oppermacht, door de opvatting van de *personaliteit* der statuten betreffende den staat of de bevoegdheid, 't is te zeggen door het begrip van het recht, niet beschouwd als eigen aan een grondgebied, maar als verbonden aan den mensch zelf, in zijne hoedanigheid als mensch, echtgenoot, vader, zoon, als eene natuurlijke eigenschap van zijn vrijen persoon. Het denkbeeld ging

vooruit, doch niet zonder strijd; het dringt zich op aan de rechtsgeleerden onder ieder volk op het vasteland. (LAURENT, *Le Droit civil international*, deel I, Inleiding, blz. 50 en volg., deel II, blz. 69.)

Een oud Nederlandsch rechtsgeleerde rechtvaardigde het als volgt :

« 't Ware ongerijmd, zoo iemand van staat, van conditie veranderde bij » elke reis die hij doet, dat hij op hetzelfde oogenblik meerderjarig zou » wezen op eene plaats en minderjarig op eene andere; dat eene vrouw zou » afhangen van het mannelijk gezag krachtens de wetten van haar vaderland, » en daarvan ontslagen zou wezen krachtens de wet van de plaats waar zij » zich bevindt; dat iemand wegens verkwisting onder curateele zou worden » gesteld op eene plaats, terwijl hij op hetzelfde oogenblik op eene andere » plaats volstrekt bevoegd zou wezen. »

Er is reeds geschreven dat de *personeele* wetten de personen volgen en hare uitwerkselen uitstrekken buiten het grondgebied van het domicilie des persoons, en dat « de wetten *van andere landen* betreffende den staat en de » bevoegdheid der personen, al de onderdanen van den Staat beheeren...⁽¹⁾ ».

Thans wordt door « de wetten van andere landen en *eenparig* door de » rechtsleer van het internationaal Privaatrecht de *personaliteit* der wetten » van staat en van bevoegdheid erkend »⁽²⁾. Zij wordt bekrachtigd door de nieuwere wetten van het Duitsche Rijk, van Spanje, Zwitserland, Italië, Oostenrijk, Denemarken; zij werd het door de schrijvers en door de rechtspraak in België en in Frankrijk; en het Belgisch ontwerp tot herziening van het Burgerlijk Wetboek, dat reeds driemaal werd overgelegd zooals het was opgesteld door den heer Laurent en door de Commissie, bevat een artikel 4, luidende als volgt : « De staat en de bevoegdheid der personen, alsmede de » familiebetrekkingen worden beheerd door de wetten van het land waartoe » de personen behooren. »

Evenals de wetten van staat, bevoegdheid, familie, thans als « *personeel* » zijn erkend, is de *personeele* wet, volgens alle rechtsgeleerden en wetten, de wet van de *nationaliteit* der personen; onder de wetten, moet men diegene vermelden van het Duitsche Rijk, van Spanje, Italië, Nederland, Zwitserland; men weet dat door de Belgische en de Fransche rechtspraak artikel 3 van het Burgerlijk Wetboek aldus wordt uitgelegd.

Dat is redelijk. De heeren *Arntz, Laurent, Van Berchem, A. Rolin, Asser* en veel anderen bewijzen dat « de staat en de bevoegdheid *eenheid en bestendigheid* moeten hebben », en dat die eenheid en bestendigheid beter zijn gewaarborgd, zoo men zich houdt niet aan de wet op het domicilie, maar aan de wet der nationaliteit, des vaderlands; 't is aan zijne nationaliteit dat de mensch is verbonden door zijne geboorte, door de familie waaruit hij is voortgesproten; hij is daaraan gehecht door zijn ras, zijn rang, en die band behoudt voor hem een lichamelijk en zedelijk karakter, dat gemeen is aan de personen van een zelfde vaderland⁽³⁾.

(1) BRITZ, Bekroond werk, blz. 165.

(2) Verslag van den heer VAN BERCHEM, namens de Commissie tot herziening van het Burgerlijk Wetboek.

(3) ALBÉRIC ROLIN, *Principes de Droit international privé*, deel I, blz. 251 en volg. — LAURENT, *op. cit.*, deel I, blz. 62 en volg.; deel II, blz. 76, 77. — VAN BERCHEM, voormeld verslag.

Dus kan het geene verwondering baren, dat twaalf Staten van Europa's vasteland dien regel tot hoofdzakelijke bepaling van een verdrag maakten, en behoudens goedkeuring door hunne onderlinge wetgevende lichamen, ze tot wet maakten voor hunne ambtenaren en rechtbanken. Daarin toestemmende, bekrachtigde België een beginsel dat het sedert lang had aangenomen; doch tevens verwierf het dezen waarborg, dat het beginsel, door België zelf als het rechtvaardigst, het voordeeligst voor zijne landgenooten en voor zichzelf beschouwd, ten hunnen opzichte geëerbiedigd wordt in talrijke Staten die zij bereizen, waar zij verblijven of zich vestigen: zijne eigene wetgeving, de wet zijner landgenooten, wordt op dezen toegepast. Zoo wordt verwezenlijkt wat eene der redenen van bestaan van het personeel statuut is: « verhinderen dat een onderdaan van een der twaalf verdragsluitende » Staten zich, wanneer hij de grens overschrijdt, zou kunnen onttrekken aan » verbod of onbevoegdheid, uitgesproken door de wetten van zijn land, en » de beschermingsmaatregelen vrijdelen, in zijn belang door die wetten » genomen » (1).

§ 4.

Het slot van artikel 1 der Overeenkomst maakt geene uitzondering, door de bepaling dat de landswet slechts wordt toegepast wanneer « eene bepaling » ling dier wet uitdrukkelijk naar eene andere wet verwijst »; trouwens, wordt deze nageleefd, dan is het omdat 's lands wet het veroorlooft. Dat heeft, ten minste niet feitelijk, voor doel om ten opzichte van landgenooten het naleven der vreemde wet, waarnaar hunne landswet verwijst, tot verplichting te maken: men bedoelt eene bepaling van 's lands wet, ingevolge waarvan het huwelijk van landgenooten in den vreemde als geldig wordt beschouwd, zoo zij bevoegd zijn om het te sluiten volgens de wet van hun domicilie of die van de plaats waar het huwelijk wordt gesloten. De Conferentie te 's Gravenhage beoogde artikel 25 der Zwitsersche bondswet van 24 December 1874, die de Zwitsers geenszins verplicht zich te voegen naar de wet der plaats van hun domicilie of der plaats waar het huwelijk wordt gesloten; dit laatste is in den grond geldig, zoo zij zich daar gedroegen aan 's lands wet. In België evenmin als in het meerendeel der verdragsluitende Staten bestaan wetten die verwijzen naar eene wet van vreemde landen, en « geene wet verwijst verplichtend in den zin welken men doorgaans » aan die uitdrukking geeft ». (Z. Verslag van den heer Renault. Akten der » 3^e Conferentie te 's Gravenhage, 1900, blz. 169.)

§ 5.

Ongetwijfeld bestaat er eene grens voor de toepassing van den overeengekomen regel: in het land Ziel men af van de toepassing eener wet van een ander land, in geval zij in het land inbreuk maakt op een beginsel van

(1) AUDRY EN RAU, 5^e uitgave, deel 1, blz. 142, § 51.

openbaar belang, namelijk wanneer zij daar niet de voorschriften van de zedelijke wet eerbiedigt, zooals men ze er doorgaans opvat. Die beperking is natuurlijk en noodzakelijk. Zij wordt door iedereen aangenomen, met name in België, en het ontwerp van het herziene Burgerlijk Wetboek herinnert het uitdrukkelijk (art. 14). 't Is dus ingevolge het Belgisch recht, dat wij de uitoefening der oppermacht van de Belgische wet op Belgisch grondgebied bedingen, de overheersching van die wet, in een conflict met eene andere wet, een statuut van andere landen, waarvan de toepassing in ons land ergernis zou verwekken. Doch om twijfel, willekeur, strijd en geschil te vermijden, die zouden voortvloeien uit verschil van gevoelen tusschen de respectieve overheden of rechtbanken van de verdragsluitende Staten, beperkt de Overeenkomst zelve de gevallen waarin de wet der plaats waar het huwelijk wordt gesloten, onder het stelsel der Overeenkomst verbieden kan een huwelijk te sluiten, dat door de verloofden geldig zou worden gesloten volgens de wet van hun land; deze geeft, in dit conflict, toe aan het verbod der plaatselijke wet. Daartoe strekken nummers 1, 2, 3 van artikel 2; het geldt : 1^o de bepalingen der plaatselijke wet betreffende de graden van bloed- of aanverwantschap, waarvoor volstrekt verbod bestaat; 2^o het volstrekt verbod om te huwen, uitgesproken tegen schuldigen aan overspel, op grond waarvan het huwelijk van een hunner is ontbonden; 3^o het volstrekt verbod om te huwen, uitgesproken ten aanzien van personen, die zijn veroordeeld wegens aanslag, in gemeen overleg, op het leven van den echtgenoot van een hunner.

Men weet dat de twee eerste bepalingen overeenkomen met onze wetten (art. 161, 162 en 298 van het Burgerlijk Wetboek); zij strooken ook met de algemeene zedenleer; het gelukte België de tweede te doen aannemen; de derde is gewettigd door een bewijsgrond *a fortiori* afgeleid uit de tweede.

Die verbodsbepalingen worden niet bekrachtigd door ongeldigheid van het huwelijk. Volgens onze wetten, is ongeldigheid evenmin de bekrachtiging van den hinderpaal, voortspruitende uit artikel 298, krachtens hetwelk, in geval van toegelaten echtscheiding, de schuldige echtgenoot zijn medeplichtige nooit kan huwen. De bekrachtiging zal bestaan in de weigering der ambtenaren van den burgerlijken stand, om akte van het huwelijk op te maken, in de straffen welke de beambte der overheid oploopt, en in die welke de wet bepaalt of zou bepalen tegen de echtgenooten. Overigens mag men niet uit het oog verliezen dat het huwelijk, hetwelk zij konden doen sluiten, veroorloofd was door de wet van hun land, de wet die hunne bevoegdheid, hun burgerlijken stand, hunne familiebetrekkingen regelt, en dat uit zijnen aard het huwelijk, gesloten volgens die wet, geldig moet zijn in het Vaderland.

Nochtans kan, volgens de laatste alinea van artikel 2, het niet in acht nemen van een beletsel, op grond van een vroeger huwelijk (door echtscheiding ontbonden) of van een beletsel van godsdienstigen aard, en wel in landen welke wet geene echtscheiding toelaat of het huwelijk verbiedt van personen behorende tot hogere geestelijke orden, verbonden door zekere geloften, het huwelijk tusschen christenen en niet christenen, enz., voor gevolg hebben de ongeldigheid *in het land waar het werd gesloten*,

ofschoon de huwelijken zijn *toegelaten* door de **NATIONALE WET** der belanghebbenden.

Doch vooreerst valt op te merken dat het huwelijk geldig zal zijn in de andere Staten dan dien waar het werd gesloten en vooral in het Vaderland; vervolgens dat, dank aan eene vernuftige minnelijke schikking, die huwelijken, volgens artikel 6, alinea 1, « overal als geldig worden erkend wanneer » zij zijn voltrokken ten overstaan van eenen diplomatischen of consulairen » agent, overeenkomstig diens wetgeving, indien geen der partijen behoort » tot den Staat, waar het huwelijk voltrokken is en indien deze Staat zich » er niet tegen verzet; en hij kan er zich niet tegen verzetten, wanneer » het betreft een huwelijk dat op grond van een vroeger huwelijk (door » echtscheiding ontbonden) of een beletsel van godsdienstigen aard, strijdig » zou zijn met zijne wetten ». Het beroep op den diplomatischen of consulairen agent is dus een middel om het verbod te ontduiken.

Belgen, zouden in zulke omstandigheden dus huwen ten overstaan van Belgische diplomatische of consulaire agenten, in het land waarvan de wet bedoelde verbodsbepalingen inhoudt; vreemdelingen zouden zonder moelijkheid huwen in alle Staten welker wetten dergelijke verbodsbepalingen niet bevatten, met name in België; ook, en wij herinneren het, ware het huwelijk gesloten geworden in een land waar verbodsbepalingen bestaan, het zou geldig zijn in al de andere landen; doch de Staat, welks wet die verbodsbepalingen bevat, was niet verplicht een huwelijk te voltrekken, waartegen zijne instellingen aandruischen.

In tegenovergestelden zin kan, ondanks de verbodsbepalingen van 's lands wet, dat den of de huwelijksluitenden onbevoegd maakt, de wet der plaats, waar het werd voltrokken, het huwelijk van vreemdelingen toelaten, ondanks al die verbodsbepalingen, zoo zij uitsluitend zijn gegrond op beweegredenen van godsdienstigen aard (art. 3); dat is eene beperking van den regel dat 's lands wet den voorrang heeft op die der plaats waar het huwelijk werd voltrokken; de laatste wet heeft den voorrang. Doch 't is omdat ter plaatse der voltrekking het verbod, uitsluitend gegrond op redenen van godsdienstigen aard, zou aandruischen tegen beginselen van openbaar belang, gelijkheid voor de wet, verdraagzaamheid voor eerediensten en gevoelens. Dit had België doen opmerken, reeds in den eersten zitting der Conferentie te 's Gravenhage, in 1893; en 't is een amendement, in den zitting van 1900 voorgesteld door België en Frankrijk, dat artikel 3 werd.

Laat ons opmerken dat het geene Belgen, maar wel vreemdelingen geldt; in de voorziene onderstelling, zullen vreemdelingen zonder bezwaar in België huwen, en zal hun huwelijk geldig zijn naar de wetten en machten van België.

Dat komt overeen met onze instellingen, met ons recht. Doch ten opzichte van *derde* landen, 't is te zeggen die welke noch het vaderland noch de plaats der voltrekking zijn, behoudt het verdrag « het **RECHT** voor om het onder » zulke omstandigheden gesloten huwelijk niet als geldig te erkennen ». Dus MOGEN zij zich houden aan de toepassing van het beginsel, dat is voorrang van het personeel statuut, van de nationale wet der huwelijksluitenden.

Die bepaling werd gehekend.

Doch 1^o, in de Toelichting van het ontwerp van wet tot goedkeuring, door

de Fransche Kamers aangenomen, wordt terecht deze bedenking geopperd :
 « Er dient te worden opgemerkt dat de beschouwde toestand vaak diegene »
 » zal zijn van personen die, zonder hunne nationaliteit van herkomst te »
 » hebben verloren, voorgoed zijn gevestigd in een vreemd land, en slechts »
 » in dat land betrekkingen hebben. Wat er voor hen op aankomt, is dat »
 » hun huwelijk mogelijk en geldig zij in het land waar ze zijn gevestigd. »
 » De onzekerheid over het lot van het huwelijk in de andere landen zal, »
 » in 't meerendeel der gevallen, veeleer theoretische bezwaren opleveren. »
 » Daarom mag men met minder weerzin eene oplossing aannemen, die »
 » later gewijzigd kan worden. » *

2^o Het huwelijk is geldig in het land der voltrekking, waar de belangheb-
 benden zijn gevestigd. Is het ongeldig in het door hen verlaten land van
 herkomst, dan is het omdat zij dezès wetten miskenden.

3^o De Belgen vinden in hunne landswet geene verbodsbepalingen zooals
 de bedoelde, en inzonderheid geene verbodsbepalingen, uitsluitend gegrond
 op hinderpalen van godsdienstigen aard. En het Verdrag verbiedt niet dat de
 vreemdeling, wiens landswet deze verbodsbepalingen bevat, zich steunende
 op de Belgische wet, in België kan huwen, en dat zijn huwelijk er als geldig
 wordt beschouwd.

4^o Wie weet niet dat, zooals wordt herinnerd in het Verslag van den heer
 Renault bij de Conferentie in den Haag en de Toelichting, bij het Fransch
 Parlement ingediend : « Het werk der Conferentie te 's Gravenhage eene »
 » *minnelijke schikking* is, waarom het gemakkelijk bedild kan worden, als »
 » men zich uitsluitend plaatst op het standpunt van een bepaald land..... »
 » De Conferentie plaatste zich op een gansch practisch terrein en vroeg dat »
 » men in de wetten der verschillende landen de noodige opofferingen zou »
 » doen, om te geraken tot eene verstandhouding en tot gelijkvormige oplos- »
 » singen. Dat kon men niet steeds verkrijgen, en 't is gemakkelijk te begrijpen. »
 » Ondanks den wensch om aan eene uitheemsche wet uitwerksel te geven, »
 » bestaat er eene grens, die niet mag worden overschreden. Schrijft onze »
 » wetgever in een gegeven geval den rechters voor, dat er rekening dient »
 » gehouden met eene uitheemsche wet, voor het regelen van eene verwant- »
 » schap van recht, 't is niet, zooals men al te lang heeft gedacht en gezegd, »
 » uit hoffelijkheid of verdraagzaamheid, maar wel omdat hij denkt dat, in »
 » 't belang van een goed rechtsbeheer, die uitheemsche wet het best past »
 » voor het regelen van bedoelde verwantschap van recht. Hij eigent zich »
 » die wet toe en maakt ze tot de zijne, doch dat is blijkbaar slechts mogelijk »
 » voor zooveel er geene volstrekte strijdigheid tusschen beide wetten bestaat. »
 » Een Staat mag zelfs niet in eene beperkte mate een regel aannemen, die de »
 » hoofdzakelijke beginselen zijner wetten loochent. »

Deze noodzakelijke minnelijke schikkingen verhinderen niet dat de
 denkbeelden vooruitgaan, ten gevolge van de iederen dag enger wordende
 betrekkingen tusschen de onderdanen van verschillende Staten; ook werd
 dit Verdrag maar voor vijf jaar gesloten, behoudens stilzwijgenderwijs
 van vijf tot vijf jaar te worden hernieuwd, zoo het niet wordt opgezegd
 (artikel 12).

Toen men de verbodsbepalingen onderzocht, die volgens de Overeenkomst

zijn te verbieden, was men, naar het schijnt, verwonderd er geen hinderpaal in aan te treffen, voortspruitend uit een eerste huwelijk, en heeft men zich afgevraagd of de Overeenkomst, door ze te verzwijgen, toeliet in België het huwelijk te sluiten van iemand die verbonden is door een niet ontbonden huwelijk. De Haagsche Conferentie, waar deze opmerking insgelijks werd gemaakt, achtte het overbodig dit vraagstuk op te lossen in den tekst van een protocol. Het wordt van zelve opgelost door de teksten van het protocol van 1900 en van de Overeenkomst, die de mogelijkheid van een tweede huwelijk onderstellen, *na ontbinding* van een eerste door echtscheiding. Overigens, volgens de artikelen 8 en 9, « verbindt geen Staat zich tot toepassing van eene wet, welke niet is die van een contracteerenden Staat »; en is de Overeenkomst « slechts van toepassing op het Europeesch vasteland van » de verdragsluitende Staten ». Deze bepaling strekt om ze te veroorloven zich te onttrekken aan de mogelijke verplichting om ten hunnent de wet toe te passen van een land welks beschaving grondig verschilt van de hunne.

Welnu, onder de verdragsluitende Staten, is er geen wiens wetten iemand laten huwen terwijl er een eerste huwelijk bestaat.

§ 6.

TWEDE BEGINSEL. Het vraagstuk van geldigheid, wat betreft den vorm, van het huwelijk, gesloten hetzij in den vreemde tusschen Belgen of tusschen Belg en vreemdeling, hetzij in België tusschen vreemdelingen, tusschen Belg en vreemdeling, kan aanleiding geven tot strijdigheid van de nationale wet der belanghebbenden met de wet der plaats van de voltrekking. Die wetten schrijven soms uiteenlopende vormen voor. Artikel 3 bekrachtigt den voorrang der wet van de plaats der voltrekking; het zegt : « wordt overal als » geldig beschouwd, wat betreft den vorm, het huwelijk dat voltrokken is » volgens de wet van het land waar het plaats had ».

Het komt er niet op aan dat, volgens de wet van het grondgebied, het huwelijk gesloten is ten overstaan van een bedienaar van den eeredienst of van een ambtenaar, dat het al of niet kerkelijk moet worden ingezegend. Dat is gebruikelijk recht, Belgisch en als 't ware algemeen recht, uitgedrukt door de oude spreuk : *Locus regit actum*.

De Belgische wet van 20 Mei 1882 zegt : « De huwelijken *in vreemde » landen* tusschen Belgen en vreemdelingen, worden gesloten volgens de in » dat land gebruikelijke vormen. »

Niets is overigens beter gewettigd. Waar de heer Van Berchem handelt over artikel 9 van het herziene Burgerlijk Wetboek, zegt hij met reden : « Anders kan het niet gesteld zijn met authentieke akten, vermits de wet » van het grondgebied alleen bevoegd is om de ambtenaren aan te duiden » die aan de akten het karakter van rechtsgeldigheid moeten geven, en om » te bepalen welke verplichtingen worden opgelegd aan die ambtenaren, bij » de vervulling van hun last. »

Welnu, huwelijksvoltrekking is voor de verdragsluitende Staten eene authentieke akte.

Dus geniet 's lands wet den voorrang.

Doch er bestaan beperkingen, welke men verkeerdelijk voorbehoudingen heeft geheeten.

Ziehier de eerste :

« Het wordt aangenomen dat het huwelijk, voltrokken krachtens eene » territoriale wet, die de vervulling eener kerkelijke plechtigheid eischt, » voor geldig wordt gehouden in al de contracteerende Staten. Doch het » huwelijk, gesloten krachtens eene territoriale wet die louter burgerlijke » vormen voorschrijft, en gesloten tusschen onderdanen van een Staat waar » de kerkelijke vormen verplicht zijn, kan door de wet van dien laatsten » Staat als ongeldig worden beschouwd. »

Dat is, volgens de Memorie van toelichting, het gevolg van het tweede lid van artikel 5. Dat was een gevolg van de opmerkingen van Rusland. Daarin kan men wellicht geene afwijking van het beginsel zien, wanneer men overweegt dat, volgens de wetten en instellingen van Rusland, het huwelijk, zooals een der Russische gevolmachtigden verklaarde, vooral een sacrament is; volgens de nationale wet, het personeel statuut der Russen, is hun huwelijk uit zijnen aard eene godsdienstige akte. Zooals de heer Thézard opmerkt in zijn Verslag aan den Franschen Senaat, is het huwelijk, onder dat stelsel, op zichzelf eene noodwendig godsdienstige akte. Is het dus niet de wet die den Staat der personen, de grondzaak regelt, welke den voorrang moet hebben op de wet die enkel den vorm tot voorwerp heeft? Dat komt niet overeen met de denkbeelden en de zeden van een land waar de burgerlijke stand wereldlijk is. Doch laat het ons eerst en vooral opmerken, dit geldt enkel de landgenooten van den Staat die het huwelijk beschouwt als eene uit haren aard godsdienstige akte, bij voorbeeld de Russen en niet de Belgen; vervolgens moet het huwelijk, voltrokken naar den wereldlijken vorm des lands waar het plaats greep, laat ons zeggen België, geldig blijven ten aanzien van al de Staten, zelfs ten opzichte van hen wier wet eene kerkelijke inzegening eischt : er bestaat uitzondering voor den Staat, waarvan de belanghebbenden of een der belanghebbenden onderdaan is; hij behoudt het recht om eene wet te hebben die zulk huwelijk als ongeldig beschouwt. De Russische afgevaardigden wilden meer; zij bleven eischen dat het huwelijk rechtshalve ongeldig zou zijn ten aanzien van al de Staten. De Haagsche Conferentie kon, evenmin als de verdragsluitende Mogendheden, zoo verre gaan.

Eene tweede « afwijking » volgt uit het tweede lid van artikel 5 : « De » bepalingen der nationale wet nopens de afkondigingen moeten worden in » acht genomen; maar het ontbreken dier afkondigingen zal geene nietig- » heid van het huwelijk ten gevolge hebben in andere landen dan dat, » waarvan de wet overtreden is. »

Is dat eene afwijking?

Kan het huwelijk ongeldig zijn in het vaderland welks wetten werden overtreden, is dat niet om deze reden dat, volgens de nationale wet, de door haar voorgeschreven afkondigingen de waarborg zijn van het naleven der voorwaarden, waarvan afhangt het recht om een huwelijk te sluiten?

Eene derde « afwijking » komt voor in artikel 6 : « Overal wordt, » wat den vorm betreft, als geldig erkend het huwelijk voltrokken ten » overstaan van eenen diplomatischen of consulairen agent overeenkomstig

» diens wetgeving, indien geen der partijen behoort tot den Staat, waar het
 » huwelijk voltrokken is en indien deze Staat zich er niet tegen verzet. Die
 » Staat kan er zich niet tegen verzetten, wanneer het een huwelijk betreft,
 » dat op grond van een vroeger huwelijk of een huwelijksbeletsel van
 » godsdienstigen aard, strijdig zou zijn met zijne wetten. Het voorbehoud
 » van het tweede lid van artikel 5 is toepasselijk op huwelijken ten over-
 » staan van diplomatische of consulaire agenten voltrokken. »

Het volstaat dat de consul diegene is van het land waartoe een der toekomstige echtgenooten behoort.

Het verzet van den Staat, op wiens grondgebied het huwelijk gesloten zou worden, moet niet volgen uit eene bepaling der wet van dien Staat : een verzet vanwege de Regering is voldoende; dat werd ter Haagsche Conferentie erkend.

Ingevolge de vijf eerste paragrafen van artikel 2, moet de diplomatische of consulaire agent de wetten eerbiedigen van het land waar hij zijn ambt uitoefent. Doch al hadde hij het niet gedaan, daarom zou ongeldigheid de bekrachtiging niet zijn.

In zulke omstandigheden, konden de Staten, zonder de oppermacht hunner wetten te kort te doen, wat betreft den vorm der akten, op hun grondgebied verleden, bij overeenkomst bepalen dat vreemdelingen geldig zouden huwen op dat grondgebied, ten overstaan van den consul huns lands en volgens de wet daarvan. Te minder mocht België aarzelen, daar het, de toepassing zijner wetten en de bevoegdheid zijner vertegenwoordigers in den vreemde willende uitbreiden, ten voordeele van het aanzien en de werking van den Staat, ten voordeele van de beter beschermde en bijgestane landgenooten, bij de wet van 20 Mei 1882 zijne diplomatische en consulaire agenten in den vreemde breedere bevoegdheid had toegekend; zij mochten volgens de Belgische wetten sluiten : 1^o huwelijken tusschen Belgen; 2^o huwelijken tusschen Belgen en vreemdelingen, mits eene bijzondere machtiging van den Minister van Buitenlandsche Zaken. Het is natuurlijk dat Staten, die trachten de betrekkingen hunner onderdanen in den vreemde uit te breiden, hunne consuls bevoegd verklaren, zoodra een der toekomstige echtgenooten Belg is, geen van beiden overigens behoorende tot het land waar het huwelijk wordt voltrokken. Deze bepaling werd voorgesteld door Duitschland en België en werd aangenomen. Het is redelijk dat zij wederkeerig de bevoegdheid aannemen van de diplomatische en consulaire agenten hunner mede-contractanten.

Artikel 6 herinnert dat een Staat zich niet kan verzetten tegen de tusschenkomst der diplomatische of consulaire agenten, zoo het beletsel, uit hoofde waarvan zijne ambtenaren van den burgerlijken stand het huwelijk niet kunnen voltrekken, van louter godsdienstigen aard is.

Deze bepaling komt overeen met de begrippen van verdraagzaamheid, waarvan onze wetten uitgaan.

* * *

Artikel 7 beperkt bij overeenkomst de uitwerkselen of de bekrachtiging der overtreding van den regel : *Locus regis actum*. Volgens deze bepaling,

« kan het huwelijk, nietig, wat den vorm betreft, in het land waar het voltrokken is, niettemin in de andere landen als geldig worden erkend, » indien de vorm, voorgeschreven door de nationale wet van elke der partijen is nageleefd ».

Ziehier hoe de Memorie van toelichting voor het Fransch Parlement dit artikel wettigt en uitlegt, ingevolge het Verslag, ter Haagsche Conferentie overgelegd door den heer Renault : « Twee vreemdelingen, behoorende tot » een land welks wetgeving de godsdienstige huwelijksvoltrekking aanneemt, » huwen enkel ten overstaan van een priester, in een land, waar de burgerlijke stand verwereldlijkt is. In dat land, is het huwelijk nietig als in » strijd met eene wet van openbare orde. Niettemin is het niet te denken » dat het huwelijk nietig wordt verklaard in het land van herkomst, » waarvan de wet werd nageleefd. Waarom zouden de overige landen de » geldigheid van dat huwelijk niet insgelijks erkennen? Dat zou ook van » toepassing kunnen zijn op het huwelijk, door een consul voltrokken in een » land waarvan de wetgeving zich verzet tegen het optreden van consuls » in deze. In den vorm is zulk huwelijk nietig in dat land. Waarom zou » het niet als geldig worden aanzien in den Staat, waartoe de consul behoort, » en in de andere Staten? De toestand der echtgenooten is voordelig, daar » zij natuurlijk moesten denken dat hun consul regelmatig handelde. Dat de » Regeering, op wier grondgebied het huwelijk werd voltrokken, de begane » onregelmatigheid aanklage; dat zij zelfs, door hare rechtbanken, het » huwelijk doe vernietigen dat met hare wet niet overeenkomt, goed! doch » er bestaat geene reden om de zaak verder te drijven. Om artikel 7 toepasselijk te maken, volstaat het dat de wet van beide partijen de geldigheid » van dergelijk huwelijk aanneemt, om 't even of zij al dan niet van dezelfde » nationaliteit zijn. Dit blijkt uit de algemeene bewoordingen van den tekst, » die werd gewijzigd om hem deze beteekenis te geven. »

Er valt niet uit het oog te verliezen, dat in het bedoelde geval het huwelijk, wat betreft den vorm en den grond, overeenkomt met de wet van 't land der echtgenooten. Dus konden de Mogendheden bedingen dat alleen de Staat, welks wet werd miskend door het onwettig sluiten van het huwelijk op zijn grondgebied, dit laatste als ongeldig kan beschouwen. Dat kan geen Belgisch belang hoegenaamd krenken.

§ 7.

Wij vonden reeds gelegenheid om te herinneren hoe de artikelen 8 en 9 de voorwaarden en het gebied voor de toepassing der Overeenkomst bepalen.

Buiten die voorwaarden, dit gebied, moet men de Overeenkomst niet meer toepassen, maar wel de regelen over strijdigheid in wetten, hetzij deze zijn neergeschreven in de wet of bekrachtigd door rechtspraak en rechtsleer.

Uit de artikelen 8 en 9 blijkt, dat « zoodra een van beide echtgenooten » onderdaan is van een der contracteerende Staten, deze mag vragen dat de » Overeenkomst wordt toegepast, niet slechts ten aanzien van zijn onderdaan, maar ook ten aanzien der andere partij. Daar zal hij belang bij

» hebben, vermits hij, de door de Overeenkomst gestelde regelen aanne-
 » mende, zal beoogd hebben binnen gansch het gebied der contracteerende
 » Staten de geldigheid te doen verzekeren van de huwelijken, waarin zijne
 » onderdanen betrokken zijn. Overigens zou het toepassen van twee ver-
 » schillende, wellicht strijdige stelsels onoverkomelijke verwikkelingen
 » kunnen baren ».

België kwam zulke bedingen voor, door de reeds herinnerde wet van 20 Mei 1882.

§ 8.

't Ware overbodig de overeenkomst nog verder te omschrijven. Wij wilden ze enkel kenschetsen en rechtvaardigen.

Voor de uitlegging moet men vooral de akten der Haagsche Conferentie raadplegen; daaruit ontstond het protocol, dat tot Overeenkomst werd gemaakt. Doch het door ons uiteengezette volstaat ruim om, met het oog op de Belgische belangen en die der beschaving, een verdrag te wettigen, dat door België werd onderteekend.

Met eenparige stemmen harer leden, stelt de Commissie u voor, Mijne Heeren, er uwe goedkeuring aan te verleen.

TWEEDE DEEL.

De tweede Overeenkomst strekt tot regeling van strijdigheid in wetten en rechtsmacht in zake van echtscheiding en scheiding van tafel en bed.

Hare bepalingen zijn nogmaals de bij overeenkomst samengevoegde en geregelde bekrachtiging en toepassing van twee beginselen, door ons recht aangenomen. Volgens de Grondwet, kunnen de echtgenooten geen eisch tot echtscheiding *instellen* tenzij *èn de wet van hun land* *èn de wet van de plaats waar de eisch wordt ingesteld* echtscheiding toelaten; dat is ook het geval met scheiding van tafel en bed; de wet des lands, omdat het den staat en de bevoegdheid der personen geldt; de wet van den rechter, « Lex fori », omdat volgens iedereen echtscheiding en scheiding van tafel en bed en de desbetreffende beslissingen van openbaar belang zijn.

Ook dienen beide wetten echtscheiding of scheiding van tafel en bed wegens de ingeroepen redenen toe te laten. Dat is, eenerzijds, hiervan een gevolg, dat het niet is aan te nemen dat, dank aan eene verandering van domicilie, de echtscheiding als 't ware bedriegelijk zou verkregen worden, ondanks het personeel statuut, en anderzijds hiervan, dat men, zoo het personeel statuut uitsluitend wordt gevolgd, het recht van het land waar de eisch wordt ingesteld, het vonnis geveld, in eene zaak van openbaar belang, niet mag ontkennen.

Doch daaruit volgt niet dat echtscheiding of scheiding van tafel en bed

slechts kan worden aangevraagd om *de oorzaken*, door beide wetten aangenomen. Worden verscheidene oorzaken ingeroepen, zoo volstaat het dat de eene wordt aangenomen door de wet des lands, de andere door de wet des rechters, op voorwaarde dat beide wetten echtscheiding of scheiding van tafel en bed toelaten : *in bedoeld geval* wordt echtscheiding door beide wetten toegelaten. (Art. 2.)

Niettemin wordt eenerzijds alleen de nationale wet nageleefd, zoo de wet der plaats waar de eisch wordt ingesteld het voorschrijft of toelaat; in dat geval wordt hare oppermacht geëerbiedigd; anderzijds kunnen de echtgenooten zich steeds wenden tot de bevoegde rechtsmacht van het land waar zij hun domicilie hebben, om de voorloopige maatregelen aan te vragen, door zijne wetgeving voorgeschreven, in 't belang der echtgenooten of der kinderen. (Art. 3, 6.)

De contracteerende Staten moesten de nakoming dezer regelen van openbare orde verzekeren; dat doen zij, door te voorkomen dat men ze ontwijkt door verandering hetzij van domicilie, hetzij van nationaliteit. (Art. 1, 2, 4, 8.)

Echtscheiding of scheiding van tafel en bed, door den bevoegden rechter uitgesproken, worden overal erkend, op voorwaarde dat de bepalingen dezer Overeenkomst werden nagekomen en dat, in geval het vonnis bij verstek is geveld, de eischer gedagvaard werd volgens de bijzondere bepalingen, door zijne nationale wet vereischt om uitheemsche vonnissen te erkennen. (Art. 7.)

Wijken artikelen 5 en 6, die zekere grondslagen voor de bevoegdheid stellen, wat België en Frankrijk betreft, af van de Fransch-Belgische Overeenkomst, in 1899 gesloten?

Op deze vraag dient ontkennend te worden geantwoord.

Zooals overigens werd aangemerkt, omschrijft het artikel der Fransch-Belgische Overeenkomst het beginsel dat ze beheerscht : « In burgerlijke » zaken en in handelszaken worden de Franschen in België, de Belgen in » Frankrijk beheerd door dezelfde regelen van bevoegdheid als de inboor- » lingen ». Zooals het is, hoeft het te worden gevolgd. Dat werd in eene aan de Belgische Commissie medegedeelde nota vastgesteld door den heer Renault, een der onderhandelaars voor het Fransch-Belgisch Verdrag in 1899, de Verslaggever van de bijzondere Commissie der Haagsche Conferentie, die de artikelen opstelde van het protocol van 1900, betreffende de geschillen in zake van huwelijk, echtscheiding en scheiding van tafel en bed, de onderhandelaar en een der onderteekenaars voor Frankrijk van de Overeenkomsten van 1902; daarenboven was hij de ingever van de Memorie van toelichting voor het aan de Fransche Wetgeving onderworpen ontwerp van wet tot goedkeuring der drie Overeenkomsten. In die Memorie van toelichting ⁽¹⁾ verklaart de Fransche Regeering duidelijk en herhaaldelijk dat in de onderhavige aangelegenheid « de *Overeenkomst van 1899* wordt opgelegd aan » België en Frankrijk » ..., « dat men in meer algemeenen zin dient in aan- » merking te nemen dat de Fransch-Belgische Overeenkomst van 8 Juli 1899

⁽¹⁾ *Documents parlementaires* (Frankrijk), 1903, Senaat, blz. 495. Er valt op te merken dat de wetsontwerpen tot goedkeuring eerst en vooral in den Senaat werden overgelegd.

» niet geraakt kan worden door de Overeenkomst van 's Gravenhage,
 » 12 Mei 1902 ». « De eerste Overeenkomst, gewijd aan de *bevoegdheid* en
 » aan de uitvoering der vonnissen, wordt toepasselijk gemaakt op de wetten
 » der twee contracteerende landen, die vele punten van overeenkomst
 » hebben, in zoo verre dat de daaruit voortspruitende banden enger zijn
 » dan die welke te 's Gravenhage moesten worden gelegd tusschen twaalf
 » Staten, welker wetten onder elkaar veel verschillen. Toen wij de Overeen-
 » komst van 1902 onderteekenden, lag het geenszins in onze bedoeling om
 » voor onze landgenooten af te zien van de grootere voordeelen, welke de
 » Overeenkomst van 1899 kan opleveren ; wij sloten nieuwe banden met
 » andere landen, doch verbraken niet de engere banden, die ons reeds met
 » België vereenigden. Dus mogen *Franschen en Belgen*, zoo zij alleen zijn
 » betrokken, zich ondanks de Overeenkomst van 1902 blijven beroepen op
 » de gunstigere bepalingen der Overeenkomst van 1899. Daarover kan geen
 » twijfel bestaan, zooals blijkt uit eene gedachtenwisseling dienaangaande
 » tusschen ons en de Belgische Regeering gevoerd. »

De Fransche Kamers hebben het aldus uitgelegd goedkeurend ontwerp zonder opmerkingen aangenomen.

In de u voorgelegde Memorie van toelichting kwam dienaangaande eene dergelijke verklaring voor : « Voorts is het, wat Frankrijk en België betreft, wel verstaan dat de Fransch-Belgische Overeenkomst van 8 Juli 1899 geheel in stand blijft, telkens als *Franschen en Belgen alleen betrokken zijn*. Dat blijkt uit daaromtrent tusschen de beide Regeeringen gewisselde uitleggingen. »

§ 9.

De voorwaarden en het gebied voor de toepassing van het Verdrag worden bepaald volgens de beginselen, gehuldigd door de artikelen 8 en 9 der Overeenkomst betreffende het huwelijk.

De stemming der Commissie, uitgebracht bij eenparigheid harer aanwezige leden, is ook van toepassing op de Overeenkomst in zake van echtscheiding en scheiding van tafel en bed; derhalve hebben wij de eer u voor te stellen er u mede te vereenigen.

DERDE DEEL.

§ 10.

Overeenkomst in zake van voogdij over minderjarigen.

Ook deze Overeenkomst huldigt het beginsel van den voorrang van het personeel statuut des minderjarigen, zoowel in zake van rechtspleging en bevoegdheid als wat den grond der zaak betreft.

Die regel was reeds schier overal in het Internationaal Privaatrecht aangenomen. Het is overbodig hem te rechtvaardigen : zijne toepassing zal verplicht wezen in de twaalf contracteerende Staten.

Namelijk, in ieder geval, vangt de voogdij aan en eindigt zij op de tijdstippen en om de oorzaken, bepaald door de nationale wet van den minderjarige; — de voogdijschap strekt zich uit tot den persoon en al de goederen van den minderjarige, in welke plaats ook gelegen; doch van dien regel kan worden afgeweken in zake van onroerende eigendommen, door de wet hunner ligging geplaatst onder een bijzonder stelsel van *grondeigendom*. Eveneens moeten « de oorzaken van uitsluiting en afstelling des » voogds tot het gebied der nationale wet van den minderjarige behooren ». (Verslag ter Haagsche Conferentie, door den heer Thorn); doch de Conferentie evenmin als de Overeenkomst regelden wat de oorzaken van *dispensatie* betreft. Deze laatste bestaan in 't belang van den voogd, de eerste in 't belang der bescherming, aan den minderjarige verschuldigd.

De minderjarige die in den vreemde verblijft, de diplomatische of consulaire agent, gemachtigd door den Staat, waartoe de minderjarige behoort, zorgt voor de instelling der voogdij, zoo zij niet is geregeld door de nationale wet van het land des minderjarigen, met het oog op het geval waarin deze zijn gewoon verblijft in den vreemde zou hebben; de agent voegt zich naar de wet des vaderlands van den minderjarige. Verzet de Staat waar hij verblijft zich tegen het optreden van den agent, dan moet hij zelf de voogdij inrichten.

Zelfs al ware deze geregeld volgens de wet der plaats, zoo zij niet is noch kon zijn ingericht volgens de nationale wet, dan kan eene nieuwe voogdij worden ingesteld volgens de voorgaande regelen : altijd uit eerbied voor het personeel statuut.

Regelt de nationale wet de voogdij, zoo kan de Staat waar de minderjarigen verblijven, wil hij niet te kort komen aan een natuurlijken plicht tot bescherming van onbevoegden, niet onverschillig blijven aan hun lot : de Overeenkomst bepaalt de vervulling van dien plicht; die Staat zal de noodige maatregelen nemen, in afwachting dat de voogdij wordt geregeld, en in spoedeisvende gevallen, in 't belang der bescherming van den persoon en de goederen des minderjarigen; die Staat moet den Staat, waartoe de minderjarigen behooren, onderrichten over dezer toestand, en laatstgemelde Staat moet wederkeerig reeds weten of de voogdij al dan niet wordt ingesteld.

Ziedaar de hoofdtrekken van het nieuw stelsel.

Men kan niet aarzelen die Overeenkomst aan te nemen; de Commissie heeft de eer het u voor te stellen.

SLOTGEDEELTE.

§ 11.

Is het, om in België kracht *van wet* te hebben, en bijgevolg af te wijken van de wetten *in zake van strijdigheid van wetten of rechtsmacht ten aanzien der contracteerende Staten*, voldoende dat het verdrag is goedgekeurd door eene wet die, evenals in het ontwerp, in een enig artikel zegt, dat de diplomatische Overeenkomst *hare volle en algeheele kracht zal hebben?* De vraag werd gesteld, of deze bepaling niet hoeft gepaard te gaan met andere, die deze of gene teksten onzer wetten op hetzelfde gebied zouden wijzigen, en die, in de teksten opgenomen, de bepalingen van het verdrag zouden herhalen, en zouden moeten worden voorgesteld, onderzocht en goedgekeurd artikel per artikel, ingevolge artikel 41 der Grondwet. Dat schijnt het vraagstuk te wezen.

Laat het ons onderzoeken.

De Grondwet kent de machten toe, omschrijft ze en regelt hare uitoefening

Welnu, de Grondwet zegt :

« HOOFDSTUK II. »

« Van den Koning en de Ministers. »

« AFDEELING I. — Van den Koning. »

Artikel 68 : « *De Koning* voert het bevel over de land- en zeemachten, verklaart oorlog, sluit vredes-, verbonds- en handelsverdragen. Daarvan geeft hij kennis aan de Kamers, zoodra het belang en de veiligheid van den Staat zulks veroorloven, en hij voegt daaraan de noodige mededeelingen toe. »

« *Handelsverdragen en verdragen die den Staat kunnen bezwaren of de Belgen persoonlijk verplichten, zijn slechts van kracht na door de Kamers te zijn goedgekeurd.*

» Geen afstand, ruiling, toevoeging van grondgebied hoegenaamd kan geschieden tenzij krachtens eene wet. In geen geval kunnen geheime artikelen van een verdrag de blijkbaar bekende artikelen te niet doen. »

De overeenkomsten, te 's Gravenhage den 12ⁿ Juni 1902 gesloten tusschen België, Nederland, Frankrijk, Duitschland en andere Staten, behooren tot dezulke waarop het tweede lid van toepassing is.

De daardoor opgelegde regelen moeten worden gevolgd door onze rechtbanken, evenals door vreemde rechtbanken; zij verplichten de Belgen in zekere diplomatische betrekkingen, die hetzij in België, hetzij in den vreemde tot stand komen tusschen België en vreemdelingen; zij zijn van toepassing op betwistingen onder vreemdelingen, tusschen Belgen en vreemdelingen in België 't Is door internationale overeenkomsten dat de strijdigheid van wetten en rechtsmacht der verschillende landen wordt geregeld.

De heer Giron, Raadsheer en thans Eerste Voorzitter in het Hof van Cassatie, leert het volgende :

... « *Waardoor zou men Belgen persoonlijk kunnen binden?* »

» Daaronder moet men verstaan de verdragen die invloed hebben op
 » het genot van de private en openbare rechten der Belgen, die voorbeeld
 » bij welke de veroordeelingen, in den vreemde tegen Belgen uitgesproken,
 » uitvoerbaar maken in België; die vreemde naamlooze vennootschappen
 » machtigen om in rechten op te treden; die wijziging toebrengen aan de be-
 » palingen van het Burgerlijk Wetboek, rakende de *Cautio judicatum solvi*,
 » de uitleveringsverdragen, de internationale overeenkomsten tot weder-
 » keerigen waarborg van fabrieks- en handelsmerken. (Z. Toelichting der
 » wet van 26 December 1875, *doc. parlem.*, 1875-1876, blz. 9.) »

Toch behoort te worden herinnerd dat de beginselen, gehuldigd door de aan uwe goedkeuring onderworpen overeenkomsten, diegene van ons Recht zijn.

Dient er te worden onderzocht of de goedkeuring door de Kamers, vereischt bij artikel 68 (2^o lid) der Grondwet, over 't algemeen *moet* worden uitgedrukt in den vorm *eener wet*, 't is te zeggen van een door den Koning voorgesteld ontwerp, houdende in zijn eenig artikel : « *zulk verdrag zal zijne volle en algeheele kracht hebben* », wanneer het is goedgekeurd door beide Kamers, bekrachtigd en uitgevaardigd door den Koning? Dat eischt voormeld artikel 68, 3^o lid, uitzonderlijk in geval van afstand, ruiling, toevoeging van grondgebied; welnu, die uitzondering is slechts een gevolg van artikel 3, krachtens hetwelk « de grenzen van den Staat niet kunnen veranderd worden tenzij *krachtens eene wet* ».

Uit hoofde van het verschil tusschen de teksten van artikel 60 en volgende en dien van artikel 68, 2^o lid, enerzijds, en den tekst van artikel 68, 3^o lid, anderzijds, het 3^o lid eenvoudig een noodzakelijk gevolg van artikel 3 zijnde; ook uit hoofde van merkwaardige voorgaande gevallen, mag men staande houden dat de toestemming der Kamers in den regel niet moet gegeven worden in den vorm *eener wet*. Ook verschillen die grondwettelijke teksten van de voorstellen, op het nationaal Congres gedaan; zij verschillen inzonderheid van het voorstel dat den tekst overneemt van de Grondwet van 't jaar VIII, volgens hetwelk de verdragen zouden *voorgesteld, onderzocht, als wet uitgeroepen* worden; het Congres verwierp dit voorstel en vereenigde zich met den tekst des heeren Van Meenen : « Verdragen zijn slechts van kracht na *door de Kamers te zijn goedgekeurd* »

Overigens, zoo beide Kamers instemmen met een verdrag, gesloten namens den Koning en door hem bekrachtigd, bestaat er samenwerking van de drie takken der wetgevende macht; eveneens bekrachtigt het Volk, vertegenwoordigd door zijne gelastigden, de door zijn hoofd gesloten overeenkomst en geeft volle kracht aan die overeenkomst.

Doch men kan niet anders dan zich vereenigen met het gebruik dat doorgaans in België werd gevolgd, en ingevolge waarvan de toestemming der Kamers wordt gevraagd in den vorm van een wetsontwerp, aan de stemming van de Kamer der Volksvertegenwoordigers en van den Senaat onderworpen, vervolgens bekrachtigd en uitgevaardigd door den Koning. Laatst-

gemelde « neemt zoodoende deel aan de volmaking der verdragen, door » eene drievoudige uiting van zijn wil : door de opdracht om te sluiten, » gegeven aan zijn gevolmachtigde, door de bekrachtiging en, ten slotte, door » de bekrachtiging en de uitvaardiging der akte *van toestemming* ». — (*Pandectes belges*. V^{te} *Convention internationale*, n^o 111.) — Zoo ook is de verantwoordelijkheid der ministers driemaal verbonden.

Anderzijds wordt aangenomen dat de wetgever, krachtens de Grondwet, den Koning het recht kan overmaken om, *zonder latere goedkeuring der Kamers*, verdragen te sluiten, die beantwoorden aan de voorwaarden dezer volmacht; de rechterlijke macht onderzoekt, bij voorkomend geval, of de Regeering zich aan die voorwaarden hield.

Dat werd reeds door den heer Lebeau, met instemming van den Senaat, vastgesteld in eene gewichtige beraadslaging, niet heel lang na het vervaardigen der Grondwet, aan welk debat vele leden der grondwetgevende Vergadering deelnamen. (Zitting van 12 December 1843.) Zie ook Pirmez, redevoering in de Kamer der Volksvertegenwoordigers, 1874-1875, blz. 770 en 771. Zie ook de redevoering van den heer De Paepe, Procureur-generaal, *Belgique judiciaire*, 1889, kol. 1576. BORMANS, deel I, n^o 418. *Pandectes belges*, loc. cit.

Als voorbeelden zijn inzonderheid aan te halen de artikelen 1 en 6 der wet van 1874, enkel eene herhaling van artikel 3 der wet van 1833 op de uitlevering; de wet van 1831 op het recht, aan de Regeering gegeven om een vreemd jeger in België te laten komen; de wet van 1832 rakende de weggelden; de wet van 14 Maart 1855, kortbondig overgenomen door artikel 128 der wet van 18 Mei 1873 (herzien in 1886) op de handelsvennootschappen; de wet van 13 Juni 1863, die den Koning machtigde verdragen te sluiten tot regeling van de deelneming der zeevarende Staten in den afkoop van den Scheldetol; de wet van 1 April 1879, waarbij de Regeering werd gemachtigd tot het sluiten van zekere verdragen tot bescherming van nijverheidseigendom; de wet van 26 Juni 1876, die de Regeering machtigt tot intrekking der opzegging van het handels- en zeevaartverdrag, den 9^{en} April 1863 gesloten tusschen België en Italië; de wet van 17 Augustus 1891, die de Regeering machtigt, tot er een eindverdrag is gesloten, de handelsbetrekkingen tusschen België en Rumenië te regelen, enz., enz., *Pandectes belges*, loc. cit.

Het in België gevolgd gebruik eerbiedigt gewetensvol artikel 68 der Grondwet: sedert meer dan zeventig jaar, doet de Regeering meer en beter dan wat die bepaling eischt. Onder het stelsel dat zij deed toepassen, is een verdrag dat den Staat kan bezwaren of de Belgen persoonlijk verplichten, van kracht omdat het plechtig werd bekrachtigd door eene wet die zegt: « Het verdrag zal zijne volle en algeheele kracht hebben ».

De door de Kamers goedgekeurde verdragen zijn verbindend; zij moeten, evenals wetten, worden toegepast en uitgevoerd door de openbare machten. Schending of verkeerde toepassing van een verdrag door onze Hoven en Rechtbanken geeft aanleiding tot verbreking, evenals het schenden eener wet — Belgisch Hof van Cassatie, 12 Maart 1833, *Pasicrisie*, 1833, 58; 31 December 1840 en 18 Maart 1841; *Pasicrisie*, 1841, blz. 155; 17 Februari 1842, *Pasicrisie*, 1842, blz. 98; 21 Januari 1848; *Belgique judiciaire*, 761.)

* * *

Ook vat men niet in welk belang noch krachtens welk artikel der Grondwet men zou moeten eischen dat het ontwerp tot goedkeuring gepaard ga met een ander, verdeeld in zooveel artikelen als het verdrag, en dat aldus over het verdrag zelf, in dat ontwerp overgenomen, zou worden gestemd en wel artikel per artikel, evenals over de *nationale wetten of de wetten van inwendige orde*, waarover artikel 41 der Grondwet handelt.

Te vergeefs vraagt men zich af hoe dergelijke eisch gebillijkt zou zijn ten aanzien der Grondwet, die de uitoefening der machten beslist regelt.

Trouwens, verre van die voorwaarde uit te drukken, dien vorm voor te schrijven, beslist zij, ten opzichte van de instemming der Kamers met een verdrag, in een afzonderlijk hoofdstuk, en wel in een anderen zin dan ten opzichte van eigenlijke wetsontwerpen. (Artikelen 26, 27, 28, 42, vergeleken met 60 tot 77.)

Het vervaardigen en het *goedkeuren* der verdragen wordt geregeld in het hoofdstuk handelend over de bevoegdheid des Konings, en dat zijn bijzondere zaken : de *instemming* der Kamers wordt voorzien door een bijzonderen tekst.

Ook is het goedkeuren van een verdrag heel verschillend van het maken van eene wet, en ook de macht der Wetgeving is verschillend.

Behoort de uitlegging der *wetten* gezagshalve aan de wetgevende macht, met verdragen is dit niet het geval : deze zijn overeenkomsten met derden, van gelijke tot gelijke, en het behoort de Wetgeving van een der contracteerende Staten niet die overeenkomst *gezagshalve* uit te leggen.

Hebben de Kamers het recht om de voorgestelde artikelen en amendementen te wijzigen en te splitsen, dit is niet te begrijpen wanneer het te doen is om een verdrag, eene wederzijds verbindende overeenkomst, gesloten tusschen België en een anderen Staat, met een geheel van bepalingen, die wederzijds elkanders voorwaarden zijn; het verdrag kan gewijzigd noch verdeeld worden; men kan het enkel goedkeuren, decreteeren zooals het in zijn ondeelbaar geheel bestaat, of in denzelfden zin verwerpen. Dat beginsel werd meer dan eens herinnerd in de Kamers, als zijnde eene onbetwiste waarheid. (Zie de beraadslaging over het Fransch-Belgisch verdrag van 1882; redevoeringen van de heeren Frère-Orban, Feron en Malou. *Annales parlementaires* van 1881-1882, Kamer der Volksvertegenwoordigers, blz. 442, 452, 454.)

Welnu, er bestaat blijkbaar verband tusschen de twee artikelen van hoofdstuk I, titel III, « *van de Kamers* », artikel 41, hetwelk zegt, dat er over een ontwerp van wet artikel per artikel moet worden gestemd, en artikel 42, zeggende dat de Kamers het recht tot wijziging en splitsing hebben.

Dus wordt de akte van instemming, voorzien bij artikel 68, anders geregeld : eene akte van toestemming, een ontwerp van wet, houdende goedkeuring van een *ondeelbaar* verdrag, in artikelen te splitsen, dat is niet te begrijpen; die toestemming, die daad van toestemming is één en ondeelbaar; zij moet vermelden dat het verdrag van kracht zal worden.

De grondwetgever heeft de zaak opgelost.

De heer Forgeur had voorgesteld te bepalen, dat « oorlogsverklaringen, verdragen van vrede, verbond en handel worden voorgesteld, behandeld en dat er over wordt gestemd, evenals het gebeurt met wetten ».

Dat was geene verrassing, geene nieuwigheid; 't was de herhaling van artikel 38 der Grondwet van 't jaar VIII, die van kracht was in ons land, toen het bij Frankrijk was ingelijfd.

Welnu, die tekst werd van de hand gewezen.

Juist voor verdragen die den Staat « bezwaren » en « Belgen persoonlijk verbinden », evenzeer als wetten, werd de tekst des heeren Van Meenen aangenomen; en daarin staat : ... « zullen slechts van kracht zijn *nadat zij werden goedgekeurd door de Kamers*. Het verschil is tastbaar.

De Kamers maken eigenlijk het verdrag niet. Men verwacht het contract, het diplomatisch gewrocht, opgemaakt tusschen den Koning en het hoofd van een anderen Staat, en de akte der volkssoevereiniteit, die de toestemming der natie uitdrukt en aan het verdrag *zoals het bestaat* zijne uitwerking verzekert, met de wetten van binnenlandschen aard, welke 's lands Wetgeving gansch alleen zou maken om op haar grondgebied de uitvoering van een verdrag te verzekeren.

Wordt de *wetgevende macht* gezamenlijk door den Koning, de Kamer der Volksvertegenwoordigers en den Senaat uitgeoefend, heeft iedere der drie takken van de *wetgevende macht* recht van voordracht, met verdragen is dat niet het geval. Deze zijn uitsluitend het werk des Konings; hij alleen heeft daartoe recht van voordracht, hij alleen « *maakt ze* »; dat is zijn « *voorrecht* »

Niet de Kamers, zelfs niet de wetgevende macht, samengesteld uit de Kamer der Volksvertegenwoordigers, den Senaat en den Koning, maken diplomatische overeenkomsten : naar luid van artikel 68, is het de Koning alleen, en al zulke overeenkomsten vergen niet de instemming der Wetgeving. De heer Thonissen zegt in zijne verklaring van artikel 68 : « *Wetgevende vergaderingen komen niet rechtstreeks in betrekking met vreemde mogendheden. Het koninklijk gezag alleen, middelpunt van alle buitenslandsche betrekkingen, vereenigt de vereischte voorwaarden om deze taak behoorlijk te vervullen* ». Men kan zich geen Parlement verbeelden, en nog veel minder een uit twee Kamers bestaand Parlement, dat onderhandelingen aanknoopt en voortzet met een vreemden Staat en, meesttijds in 't geheim, veelledige bepalingen voorstelt, weigert, vergelijkt en berekent, nu volgens een verborgen plan, dan met den spoed, den vasten blik en het noodige initiatief, te midden van verrassingen, die menschen of omstandigheden kunnen verwekken. Daarom maakt de Belgische Grondwet, evenals het meerendeel der Grondwetten, het sluiten van verdragen tot een *voorrecht* van het hoofd van den Staat. (Zie THONISSEN, *Constitution belge annotée*, blz. 217-218. — GIRON, *Droit public*, n° 146.)

Ongetwijfeld, wanneer het er om te doen is den Staat te belasten of de landgenooten te verbinden, moet de Natie hare instemming geven. De heer Van Meenen, wiens tekst werd aangenomen, zegde op het Nationaal Congres : « De Natie moet gehoord worden, telkenmale het haar belang en het belang van eenige burgers betreft ».

Welnu, dat wordt verwezenlijkt bij artikel 68 der Grondwet, in den door den heer Van Meenen voorgestelden vorm : « de verdragen ... zullen slechts » van kracht zijn *nadat zij werden goedgekeurd door de Kamers* ».

Het is de Natie die, oppermachtig, alleen heerscheres blijft en hare landgenooten beschermt.

't Is omdat het verdrag, evenzeer als wetten, den Staat bezwaart, de burgers verbindt, dat de oppermachtige Natie, door toedoen harer gelaatigden, hare instemming geeft of weigert, aan het verdrag zijne kracht verzekert of er eene doode letter van maakt; de rechten des lands en die der Belgen zijn gevrijwaard.

De wet onderscheidt zich overigens van tractaten, juist omdat deze *contracten* zijn, die *internationale* belangen regelen, terwijl de wet, namens de *nationale* soevereiniteit beveelt, ten aanzien van wat « *inwendig beheer* » is. (Zie LAURENT, deel I, inleidende titel, blz. 30, n^o 2; NAMUR, *Encyclopédie du droit*, n^o 31; ROUSSEL, *Encyclopédie du droit*, blz. 31.) Hier regelt het verdrag de strijdigheid in wetten en rechtsmacht van de verschillende contracteerende Staten.

*
* * *

Ongetwijfeld, zoo de goedkeuring, de decreteering, uit hoofde van den vorm of de indeeling der verdragen, moest worden uitgedrukt in onderscheiden artikelen, in onderscheidene wetten, dan zou men er afzonderlijk over stemmen. Dat ware ook het geval met bepalingen die zouden voorgesteld worden om de uitvoering van het verdrag *binnen het land* te verzekeren bij voorbeeld door eene strafbepaling. Zoo bevat de wet van 21 Juli 1866, na in artikel 1 te hebben goedgekeurd de Muntovereenkomst, den 23^{en} December 1863 gesloten tusschen België, Frankrijk, Italië en Zwitserland, vele andere bepalingen van *inwendig beheer*, en wel een artikel 9, dat de toepassing van de artikelen 132, 133 tot 138 van het Strafwetboek uitstrekt tot de vreemde munten, die het voorwerp der overeenkomst uitmaken. (*Pandectes belges*, loc. cit., n^o 114.)

Doch men merke wel op dat het 't *verdrag zelf* is, dat *zijne kracht* zal hebben ten gevolge der instemming van de Natie.

De tekst der Grondwet is duidelijk : « *Handelsverdragen* en die verdragen welke den Staat kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk verbinden, *zijn slechts van kracht* nadat zij door de Kamers werden goedgekeurd ».

Is dus die goedkeuring gegeven, dan is 't het *verdrag* dat *van kracht* is, het verdrag dat zal toegepast worden.

't Is overigens op het verdrag alleen dat iedere der contracteerende Staten het recht heeft te rekenen. Wat *van kracht* is, is niet eene wet, die elke Staat alleen zou maken, eene wet welke de wetgevende Macht zou maken door het verdrag uit te leggen, zonder medewerking van den medeverdragsluitende; wat *van kracht* is, dat is 't verdrag : de medeverdragsluitende moet het verdrag ten zijnent toepassen; hij heeft het recht om te eischen dat dit verdrag *zelf*, zooals het werd onderteeekend, wordt uitgevoerd bij de andere contracteerende partij. De wet, die deze partij maken zou voor de uitvoering van het contract, is nog slechts eene eenzijdige akte,

oppermachtig doch binnenlandsch, waardoor deze partij op haar grondgebied *beveelt*, met het oog op het *inwendig* beheer; 't is niet meer de internationale akte, het contract dat gansch alleen regelt wat van internationalen aard is; welnu, 't is dië akte welke, krachtens artikel 68 der Grondwet, door de toestemming der Kamers « hare kracht heeft », en, volgens de uitdrukking, gebezigd in de Belgische wetten tot goedkeuring, « hare volle en algeheele kracht zal hebben ». Ook, zooals hierboven werd vastgesteld, is het goedgekeurd verdrag eene wet, wordt het toegepast door de rechtbanken en geeft zijne schending aanleiding tot verbreking. Wanneer het verdrag als wet afwijkt van de Wetgeving, ze wijzigt voor het bijzonder en beperkt punt dat het regelt, is er dus geene andere wet noodig die van dit bijzonder, beperkt punt afwijkt.

Op het Nationaal Congres wilde de grondwetgever dat het verdrag, eenmaal door de Kamers goedgekeurd, *zijne kracht* zou hebben. En die kracht heeft voor gevolg te « bezwaren » te « *verbinden* ». Heeft het, krachtens de Grondwet, zijne afwijkende kracht, dan hoeft het ze geene *tweede maal* te krijgen. Wat men eigenlijk schokt, loochent, is de verplichtende kracht van een goedgekeurd en uitgevaardigd verdrag, zelfs betreffende zijn eigen voorwerp, het internationaal belang.

Doch beteekent zulks dat het geene verbetering onzer wetgeving is, bepalingen uit te vaardigen, bestemd om de bijzondere wetten beter te doen kennen, bepalingen die bij voorbeeld zijn bestemd om het verdrag in onze Wetboeken in te lассhen of het af te kondigen in het *Staatsblad*, met de min of meer daarmee in verband staande bepalingen, ten titel van inlichting. Dergelijke maatregelen en nog andere, die de toepassing van bedoelde regelen vergemakkelijken of verzekeren, mogen worden aanbevolen : toch moet men den tekst van het verdrag als wetstekst eerbiedigen en overnemen, naar zijn inhoud en in zijn vorm.

Zijn dergelijke bepalingen of maatregelen wetgevenderwijs voorgesteld, zoo wordt daarover als zoodanig, ingevolge artikel 41, beraadslaagd en gestemd, artikel per artikel. Doch zij blijven onderscheiden van de wetgevende akte, die, naar luid van de Grondwet, aan het verdrag *zijne volle en algeheele kracht* geeft, en afgescheiden van het verdrag.

Hetzelfde geschiedt zoo de wetgever, gezien de hoogere waarde der bedingen van het verdrag, daarvan regelen maakt voor de eigene wetgeving des lands, in niet door het verdrag voorziene gevallen.

* * *

Laat ons opmerken dat dit twistpunt over parlementaire handelwijze slechts voor de Kamers kan worden opgeworpen, en geenszins voor Hoven en Rechtbanken, voor machten die onderscheiden zijn van de Wetgeving. Het is aangenomen dat deze het vraagstuk van grondwettigheid oppermachtig beslecht : dat werd onlangs herinnerd, bij de beraadslagingen over de wet tot regeling van de gevolgen der ontbinding van de Kamers, voor de bij haar aanhangige ontwerpen. Dus zijn er geene bezwaren te voorzien aangaande de kracht of de toepassing van het verdrag.

* * *

In het openbaar belang mag er niet worden geëischt dat verdragen, om van kracht te wezen, verdeeld worden, dat er over beraadslaagd en gestemd wordt artikel per artikel. Voor het gemak en het welslagen der onderhandelingen is het nuttig, zooniet onontbeerlijk, te kunnen bevestigen dat de instemming der Kamers met het contract dezes kracht verzekeren zal, zonder ze te doen afhangen van beraadslagingen en stemmingen over eene reeks bepalingen van inwendig beheer, ten opzichte waarvan 's lands Wetgeving alleen en volkomen onafhankelijk zou handelen.

Overigens moet men zich afvragen of de Wetgeving, zoo zij den nieuwen eisch bekrachtigde, verklarende dat de voorwaarde van het *stemmen artikel per artikel*, met de Grondwet strookt, niet, ten minste in de oogen van den vreemde en tegenover de openbare meening, het gezag zou verzwakken van verdragen die anders werden bekrachtigd en uitgevaardigd en steeds uitgevoerd sedert meer dan eene eeuw.

De vorm hunner goedkeuring is diegene welke ons thans wordt voorgesteld : de wet « tot toestemming » heeft, met het oog op het verdrag, zelfs zoo hij *pro subjectâ materiâ*, afwijkt van Belgische wetten, slechts een enig artikel : « Deze overeenkomst zal hare volle en algeheele kracht hebben ».

Men gelieve op te merken, dat de artikelen die *afwijken* van de Belgische wetten op dit gebied, welke men zou willen inlasschen in het ontwerp van wet tot goedkeuring, er aan toevoegen of nadien aannemen, geene waarde hoegenaamd zouden hebben voor de contracteerende Staten. Deze zouden zich trouwens uitsluitend houden aan den tekst der diplomatische akte, terwijl de Belgische overheden enkel rekening moeten houden met de teksten die er worden bijgevoegd om af te wijken van Belgische wetten!

Moesten vreemde landen handelen zooals men schijnt te willen voorstellen, dan zouden de bezwaren nog veel erger zijn; want, in plaats van een authentieke tekst, door al de belanghebbenden erkend, zou men uiteenlopende teksten hebben, afzonderlijk opgesteld door iederen van de contracteerende Staten, volgens het hunne wederzijdsche wetgevingen past, welke teksten alleen nochtans kracht van wet zouden hebben in het wederzijdsche land!

Is het aldus dat men vaste en verplichtende regelen bepaalt om geschillen te voorkomen en op te lossen? Ook liet de Regeering weten dat zij niet de parlementaire proceduur, die sommigen schijnen voor te stellen, als verplichting kan aannemen; de bestendige Commissie, in 't Ministerie van Buitenlandsche Zaken aangesteld, deelde dat gevoelen.

* * *

De vreemde Staten zouden verwonderd zijn, indien wij een stelsel aannamen dat de regeling van belangen van internationalen aard moeilijker zou maken. Bedoelde verdragen komen overeen met de beginselen, in ons land aangenomen in zake van strijdigheid in wetten, beginselen van breede, edelmoedige, menschlievende wetgeving, welke schier al onze rechtsgeleerden en de verschillende Belgische ministeriën verlangden en verlangen te

zien aannemen door het grootst mogelijk getal landen ⁽¹⁾. Reeds hebben de wetgevende lichamen van aanzienlijke Staten, als daar zijn Duitschland en Frankrijk, de verdragen goedgekeurd; de Kamers der naburige landen, Nederland en Frankrijk, welker wetgevende instellingen weinig verschillen van de onze, hebben aan die zelfde verdragen hunne volle en algeheele kracht verzekerd, en wederzijds, door *eene enkele wet* met een *eenig artikel*, zonder toevoeging of latere bepalingen die vroeger bestaande wetten wijzigen : de aandacht van hunne wetgevers was evenwel gevestigd geworden op de verplichtende en afwijkende kracht der verdragen.

In den Senaat en in de Kamer der Afgevaardigden van Frankrijk werden zij zonder beraadslaging goedgekeurd.

In de Nederlandsche Kamers werden uitleggingen gewisseld, doch in denzelfden zin werd gestemd. Wij herinneren slechts de laatste verklaringen, die welke werden afgelegd in de Eerste Kamer, omdat zij het best de meeningen weergeven.

Het *Eindverslag der Commissie van Rapporteurs*, in dato 17 Juli 1903, spreekt op afdoende wijze. Vooreerst wordt daarin herinnerd de tekst der Grondwet, volkomen gelijk aan dien der onze :

« ART. 59. — Verdragen die wijziging van het grondgebied van den Staat » inhouden, die aan het Rijk geldelijke verplichtingen opleggen *of die eenige » andere bepaling, wettelijke regten betreffende inhouden*, worden door den » Koning niet bekrachtigd dan na door de Staten-Generaal te zijn goed- » gekeurd . . . »

.
« De wet dus, zegt het Verslag, *die het tractaat goedkeurt, was tegelijk de » wet die aan eene vroegere wet hare kracht deed verliezen,*, doch » natuurlijk alleen voor zooverre het betreft de rechten van burgers van » twee of meer contracteerende Staten of voor zooverre rechtsbehandelingen » plaats hebben in die vreemde Staten, die tot de contracteerende Mogend- » heden behooren. » (‘t Is, zooals wij deden uitschijnen, tot dit bijzonder punt, binnen deze grens, dat de afwijking zich bepaalt.) « *Men kan niet » inzien, waarom daartoe twee wetten noodig waren, waarvan de tweede » zoude inhouden dat wat reeds in de eerste was opgenomen.* »

Zoo de tekst, die als wet geldt, *pro subjectâ materiâ* afwijkt van eene wet, waartoe dan eene nieuwe afwijkende wet?

... « Eene tegenovergestelde leer werd zelfs hoogst gevaarlijk geacht, » omdat er dan *conflict kan ontstaan tusschen de binnenlandsche wetgeving » en het internationale tractaat*, zoodra er eenig verschil in de uitdrukking » mocht gelegen zijn. *In zoodanig geval kan toch alleen het tractaat verbin- » dende kracht hebben* ⁽²⁾. »

(1) Zie Verslag des heeren Van Berchem aan de Commissie tot herziening van het Burgerlijk Wetboek. — LAURENT, *Droit international*, enz.

(2) Ondersteld dat de wetgever buiten de toepassing van het Tractaat de bepalingen onzer wethoeken vaststelt, alsmede van onze wetten waar de bedingen van het Tractaat van afwijken; wat zou de toestand wezen, indien hij eenige van die bepalingen over het hoofd zag, indien hij deze of gene afwijking, door het goedgekeurd Tractaat gedaan, niet wilde aannemen? — De binnenlandsche wet zou het Tractaat, het internationaal contract, hebben miskend! Dit laatste zou afhangen van de wetten tot codificering.

« De opvatting dat een tractaat kracht van wet heeft, is dan ook steeds » die van de Eerste Kamer geweest. Er werd herinnerd aan de behande- » ling in hare Vergadering van 30 December 1897 van het op 14 November » 1896 te 's Gravenhage gesloten verdrag tot het vaststellen van gemeen- » schappelijke regelen ten aanzien van sommige onderwerpen van inter- » nationaal privaatrecht op de burgerlijke rechtsvordering betrekking heb- » bende en goedgekeurd bij de wet van den 31^{en} December 1897 (*Staatsblad*, » n^o 275). Door de heeren Van Zinnicq Bergmann en Vlielanders Hein werd » bij die gelegenheid het vraagpunt van de wettelijke kracht van tractaten » besproken en op duidelijke wijze uiteengezet, dat voor al hetgeen bij het » tractaat *in concreto positief was aangenomen, geene wetsverandering » noodig was, maar wel voor datgene waarbij het tractaat vrijheid van » handelen was voorbehouden* (1). »

De beraadslaging ter Eerste Kamer was slechts eene gelachtenwisseling tusschen den heer Rahusen, den heer Loef, Minister van Justitie, en den heer Van der Biesen.

Na te hebben herinnerd dat het tractaten geldt die strijdigheid in wetten regelen, stelde de heer Rahusen, een der Nederlandsche afgevaardigden ter Conferentie voor Internationaal Privaatrecht te 's Gravenhage, deze vraag : « Is er, om in deze af te wijken van de Nederlandsche wetten, eene andere wet noodig dan het verdrag, eene tweede wet? » Bepaald antwoordt hij neen, en verklaart dat « alles in orde is en er niets meer te doen valt », wil men geene wanorde stichten, behalve in één geval en wel wanneer het tractaat de uitvoering van eene bepaling overlaat aan de contracteerende partijen.

Na uitlegging, was men het eens over het beginsel; er was nog slechts verschil van gevoelen over de middelen om, hetzij de uiteenlopende van kracht zijnde teksten, wetten en verdragen te vereenigen tot wetboek en beter bekend te maken, hetzij, gezien de degelijkheid van een bij verdrag gehuldigde regel, dien regel op te nemen in het internationaal recht zelf, doch in dat geval bij eene nieuwe, afzonderlijke, binnenlandsche wet; maar, ingevolge het beginsel, is het tractaat de wet en de eenige wet.

Beide Kamers der Staten-Generaal namen dus, evenals de Fransche Kamer, eenvoudig het eenig artikel der goedkeuringswet aan.

Met eenparige stemmen der aanwezige leden, stelt uwe Commissie u voor, Mijne Heeren, de drie wetsontwerpen goed te keuren.

De Verslaggever,
JUSTIN VAN CLEEMPUTTE.

De Voorzitter,
B^{on} GEORGES SNOY.

(1) Dit zou het geval wezen, indien het Tractaat niets anders voorschreef dan wederzijdsche verbintenissen om een ontwerp van wet in te dienen, volgens afgesproken beginselen; doch 't is niet het geval met verdragen bestaande uit concrete bedingen, die zelve het onderwerp regelen; 't kan geenszins het geval wezen met verdragen die *conflicten tusschen wetten van verschillende Staten* regelen.