

## BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1971-1972.

13 JANUARI 1972.

**Ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie van Buitenlandse Openbare Akten en van de Bijlage, opgemaakt te 's-Gravenhage op 5 oktober 1961.**

### VERSLAC

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE  
BUITENLANDSE ZAKEN (1) UITGEBRACHT  
DOOR DE H. **LAGASSE.**

In de meeste landen zijn voor de legalisatie van openbare akten langdurige en kostbare formaliteiten vereist. De memorie van toelichting bij het wetsontwerp vermeldt bij wijze van voorbeeld dat een door een Belgische notaris verleden akte, alvorens te kunnen worden gebruikt in het buitenland, gelegaliseerd moet worden en te dien einde voorgelegd aan vijf verschillende overheden : de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de ambassade te Brussel van het land waar het stuk zal worden gebruikt of de ambassade van België in dat land, en het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het betrokken land.

Deze « kettinglegalisaties » zijn een euvel dat schade berokkent aan de internationale betrekkingen en dat vaak werd aangeklaagd. Dertien jaar geleden besloot de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht tot instelling van een bijzondere commissie voor de afschaffing of de

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

De heren Struye, voorzitter; Boey, de Bruyne, Deschamps, de Stexhe, Risopoulos, Rombaut, Sledsens, Thiry, Toussaint en Lagasse, verslaggever.

**R. A 8560**

*Zie :*

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :  
767 (Zitting 1970-1971) : Ontwerp van wet.

Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :  
4 maart 1971.

## SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1971-1972.

13 JANVIER 1972.

**Projet de loi portant approbation de la Convention supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers et de l'Annexe, faites à La Haye le 5 octobre 1961.**

### RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1)  
PAR M. **LAGASSE.**

Dans la plupart des pays, des formalités longues et coûteuses sont exigées pour la législation des actes publics. Ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi, à titre d'exemple, lorsqu'un acte reçu par un notaire belge doit être produit à l'étranger, il faut qu'il soit légalisé et pour cela soumis à cinq autorités différentes : le président du Tribunal de première instance, le Ministère de la Justice, le Ministère des Affaires étrangères, l'ambassade à Bruxelles du pays où l'acte sera produit ou l'ambassade de Belgique dans ce pays, et le Ministère des Affaires étrangères du pays en question.

Cette pratique des « légalisations en chaîne » est un mal dont souffrent les relations internationales et qui a été souvent dénoncé. Il y a treize ans, la Conférence de La Haye de droit international privé décida la réunion d'une Commission spéciale sur la suppression ou la simplification

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

MM. Struye, président; Boey, de Bruyne, Deschamps, de Stexhe, Risopoulos, Rombaut, Sledsens, Thiry, Toussaint et Lagasse, rapporteur.

**R. A 8560**

*Voir :*

Document de la Chambre des Représentants :  
767 (Session de 1970-1971) : Projet de loi.

Annales de la Chambre des Représentants :  
4 mars 1971.

vereenvoudiging van de legalisatie van buitenlandse openbare akten. Het voorontwerp dat die commissie tussen 27 april en 5 mei 1959 tot stand bracht, was de oorsprong van het Verdrag dat u ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Het Verdrag heeft ten doel de legalisatieformaliteiten te vereenvoudigen of juist gezegd af te schaffen. Men zal namelijk opmerken dat het begrip legalisatie binnen enge grenzen omschreven is en dat de waarborgen die voor bepaalde stukken behouden blijven, geen vereenvoudigde legalisatie uitmaken, maar een op zichzelf staande formaliteit, onderscheiden van de legalisatie (zie het verslag van de bijzondere commissie van de h. Yvon Loussouarn, *Actes et documents de la Conférence de La Haye de droit international privé*, 9<sup>e</sup> sessie, t. II, blz. 19).

In beginsel stelt iedere verdragsluitende staat de openbare akten die in een andere verdragsluitende staat zijn opge maakt en op zijn grondgebied moeten worden overgelegd, vrij van legalisatie. Onder legalisatie wordt verstaan de formaliteit waarbij in het land waar de akte wordt gebruikt een verklaring afgegeven wordt omtrent de echtheid van de handtekening, de hoedanigheid waarin de ondertekenaar gehandeld heeft en, in voorkomend geval, de identiteit van het zegel of het stempel op het stuk.

Ten hoogste mag het land waar de akte wordt overgelegd eisen dat « de bevoegde autoriteit van de staat waaruit het stuk afkomstig is » een apostille plaatst waarvan het model als bijlage aan het Verdrag is toegevoegd. In bepaalde gevallen mag zelfs de formaliteit van de apostille niet worden verlangd.

Het Verdrag, gesloten te 's-Gravenhage op 5 oktober 1961, is door verschillende landen spoedig bekrachtigd. Op dit ogenblik is het van kracht in Frankrijk, Joegoslavië, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Japan, Portugal, Duitsland en Oostenrijk. Het is in werking getreden bij de nederlegging van de derde akte van bekrachtiging in januari 1965.

België heeft het pas ondertekend op 10 maart 1970. Nochtans hadden afgevaardigden van de Belgische Regering deelgenomen aan de werkzaamheden van de 9<sup>e</sup> zitting van de Haagse Conferentie. Aan commissieleden die zich over die vertraging verwonderden, werd geantwoord dat het departement van Buitenlandse Zaken steeds een volledige afschaffing zonder uitzondering had gewenst van elke formaliteit: het Verdrag werd pas ondertekend toen bleek dat het de instemming verkreeg van de andere landen in de vorm waarin het was afgesloten.

\*\*

Volgens artikel 6 van het Verdrag wijst iedere staat « met vermelding van hun functie, de autoriteiten aan, bevoegd om apostilles ... af te geven ». Artikel 2 van het wetsontwerp houdende goedkeuring, verleent te dien einde bevoegdheid aan « de Minister van Buitenlandse Zaken of een daartoe door hem gemachtigde ambtenaar ».

Men kan zich afvragen waarom. De enige uitleg in de memorie van toelichting is: « om praktische redenen ... ». Maar moesten de praktische redenen waarvan het Verdrag

de la légalisation des actes officiels étrangers. C'est l'avant-projet élaboré par cette Commission, du 27 avril au 5 mai 1959, qui est à l'origine de la Convention soumise à approbation.

L'objet de la Convention est de simplifier les procédures de légalisation ou, plus exactement, de les supprimer. On observera, en effet, que la notion de légalisation a été enfermée dans des limites étroites et que les garanties qui restent prévues pour certains documents ne constituent pas une légalisation simplifiée, mais une formalité autonome distincte de la légalisation. (Voir le Rapport de la Commission spéciale, par M. Yvon Loussouarn, *Actes et documents de la Conférence de La Haye de droit international privé*, 9<sup>e</sup> session, t. II, p. 19.)

En principe, chaque Etat contractant dispense de légalisation les actes publics établis dans un autre Etat contractant qui doivent être présentés sur son territoire. La légalisation est entendue comme étant la formalité, dans le pays de production de l'acte, attestant la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont l'acte est revêtu.

Au maximum, le pays de production de l'acte peut exiger que « l'autorité compétente de l'Etat dont émane le document » appose une apostille — dont le modèle est annexé à la Convention. Même cette formalité de l'apostille ne peut être exigée dans certains cas.

La Convention, conclue à La Haye le 5 octobre 1961, a été rapidement ratifiée par plusieurs Etats. Actuellement, elle est en vigueur en France, en Yougoslavie, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, au Japon, au Portugal, en Allemagne et en Autriche. L'entrée en vigueur s'est faite lors du dépôt du troisième instrument de ratification en janvier 1965.

La Belgique ne l'a signée qu'après un long délai, le 10 mars 1970. Pourtant des représentants du Gouvernement belge avaient participé aux travaux de la neuvième session de la Conférence de La Haye. Aux membres de la Commission, qui s'étaient étonnés de ce retard, il fut répondu que le département des Affaires étrangères avait depuis l'origine souhaité une suppression complète, sans exception, de toute espèce de formalité: la Convention ne fut signée que lorsqu'il fut établi que, telle qu'elle avait été conclue, elle recueillait l'assentiment des autres pays.

\*\*

Selon l'article 6 de la Convention, il appartient à chaque Etat de désigner « les autorités prises en considération auxquelles est attribuée compétence pour délivrer l'apostille ... ». L'article 2 du projet de loi d'approbation donne compétence à cet effet au « Ministère des Affaires étrangères ou à un fonctionnaire délégué par lui à cet effet ».

On peut s'interroger sur ce choix. La seule explication donnée dans l'exposé des motifs est: « pour des raisons pratiques ... ». Or, les raisons pratiques qui ont justifié la

uitgaat, juist geen aansporing geweest zijn, niet om één enkele overheid te kiezen voor het gehele land (met een hypothetische verwijzing naar een niet nader in de wet zelf bepaalde ambtenaar) maar om een autoriteit aan te wijzen met vermelding van zijn functie, zoals professor Loussouarn voorstelde in zijn verslag (zie *Actes et Documents de la 9<sup>e</sup> session*, blz. 28). De tekst zelf van artikel 6 van het Verdrag neemt deze uitdrukking in de meervoudsvorm over (« ... de autoriteiten aan, bevoegd om ... »). Waarom zou een inwoner uit Oostende of uit Aarlen immers verplicht moeten worden zich naar Brussel te begeven voor een eenvoudige administratieve formaliteit? De ervaring leert overigens dat de te legaliseren akten zeer dikwijls stukken zijn, opgesteld door de gerechtelijke overheden of door notarissen: het lijkt dan ook beter hierbij een gerechtelijke overheid te betrekken dan een regeringsinstantie.

In Nederland werd, bij de bekrachtiging van het Verdrag, bepaald dat de griffiers van de arrondissementsrechtbanken hiervoor bevoegd zouden zijn. In Duitsland zijn verschillende administratieve en gerechtelijke overheden gelijktijdig bevoegd.

Na een gedachtenwisseling, heeft de Commissie, ten einde de taak van de particulieren zoveel mogelijk te vergemakkelijken, eenparig besloten het eerste lid van artikel 2 van het ontwerp van wet te wijzigen als volgt:

« De griffiers van de arrondissementsrechtbanken zijn in het Rijk bevoegd de apostille, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het Verdrag af te geven. »

Men achtte deze formulering beter dan die van het ontwerp van wet: « ... van de in bijlage van het Verdrag voorziena apostille ». Immers, de apostille is voorzien in artikel 3 van het Verdrag en de bijlage bevat slechts de vaststelling van de inrichting van het stuk.

♦♦

Na de bepaling, dat het stuk « naar keuze van de belanghebbende in de Nederlandse, Franse of Duitse taal is gesteld », preciseert artikel 2, tweede lid, dat « het opschrift steeds in de Franse taal dient te zijn en aldus te luiden: « Apostille (Convention de La Haye du 5 octobre 1961) ».

Op dit stuk zou het Verdrag, volgens de memorie van toelichting, « een bindende regel bevatten die niet schijnt te stroken met de geldende taalwetten, namelijk de verplichting het opschrift van de apostille in het Frans te stellen ». (Gedr. st. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1970-1971, n° 767, blz. 3).

In dit verband zij opgemerkt dat een internationaal verdrag niet behoeft te stroken met een bepaalde wetgeving. En aangezien de regel bovendien duidelijk is neergelegd in artikel 4 van het Verdrag zelf, heeft de Commissie het beter geacht in de goedkeuringswet eenvoudig naar dat artikel te verwijzen. Bij het lezen van de laatste volzin van het tweede lid, zoals hij in het ontwerp luidt, zou men kunnen denken

conclusion de la Convention ne poussent-elles pas précisément à choisir, non pas une seule autorité pour tout le pays (avec une référence hypothétique à un fonctionnaire non déterminé dans la loi elle-même), mais une autorité prise à des qualités, comme le proposait le professeur Loussouarn dans son rapport (voy. *Actes et Documents de la 9<sup>e</sup> session*, p. 28)? Le texte même de l'article 6 de la Convention reprend cette expression, en lui donnant la forme du pluriel (« ... les autorités prises à des qualités ... »). Pourquoi obliger, en effet, l'Ostendais ou l'Arlonnais à se rendre à Bruxelles pour une simple formalité administrative? Au demeurant, l'expérience montre que les actes à légaliser sont très souvent des documents établis soit par des autorités judiciaires, soit par des notaires: il paraît plus indiqué de faire appel à une autorité judiciaire plutôt qu'à une autorité gouvernementale.

Au Pays-Bas il a été prévu, lors de la ratification de la Convention, de donner compétence aux « griffiers van de arrondissementsrechtbanken ». En Allemagne diverses autorités administratives et judiciaires sont simultanément compétentes.

Après échange de vues et, considérant qu'il convenait de retenir une formule qui facilite au maximum la tâche des particuliers, la Commission, à l'unanimité, décida d'amender comme suit l'alinéa premier de l'article 2 du projet de loi:

« Les greffiers des tribunaux d'arrondissements sont compétents dans le Royaume pour délivrer l'apostille prévue à l'article 3, alinéa premier, de la Convention. »

Ces derniers mots ont été préférés à ceux qui se trouvent dans le projet de loi: « ... prévue dans l'annexe à la Convention ». En effet, l'apostille est prévue à l'article 3 de la Convention et l'Annexe ne fait que déterminer le modèle du document.

♦♦

L'alinéa 2 de l'article 2 du projet de loi, après avoir disposé que le document est rédigé « en langue française, néerlandaise ou allemande, au choix de l'intéressé », précise que « le titre devra toujours être mentionné en langue française et sera donc ainsi libellé: « Apostille (Convention de La Haye du 5 octobre 1961) ».

A ce sujet, selon l'exposé des motifs, la Convention contiendrait « une règle impérative qui ne semble pas satisfaire aux lois linguistiques en vigueur, à savoir l'obligation de mentionner en langue française le titre de l'apostille ... » (Doc. parl. Ch. Représ. 1970-71, n° 767, p. 3).

Il convient cependant de se rappeler qu'une convention internationale n'a pas à satisfaire à une législation déterminée. Au surplus, puisqu'aussi bien la règle relevée est clairement exprimée par la Convention elle-même, en son article 4, la Commission a pensé qu'il serait préférable, dans la loi d'approbation, de se référer simplement à cet article. A lire la dernière phrase de l'alinéa 2, tel qu'il se présente

dat de wet de door de verdragsluitende staten genomen beslissing wijzigt of aanvult. Daarom heeft de Commissie eenparig besloten het tweede lid te wijzigen als volgt :

*« Deze apostille wordt naar keuze van degene die erom verzoekt in de Nederlandse, de Franse of de Duitse taal gesteld, overeenkomstig het bepaalde in artikel 4 van het Verdrag. »*

\*\*\*

Zoals reeds werd opgemerkt, hebben de opstellers van het Verdrag een zeer nauwkeurige betekenis gegeven aan het woord « legalisatie » : de apostille is iets anders. Ten einde degenen die om deze formaliteit verzoeken in aanmerking te laten komen voor het genot van de bepalingen in de wet van 1956 betreffende de consulaire en kanselarij-rechten, was het noodzakelijk uitdrukkelijk te stellen dat de apostille, voor wat het innen van de rechten betreft, met een legalisatie wordt gelijkgesteld.

Het gewijzigde ontwerp van wet en dit verslag zijn met algemene stemmen aanvaard.

*De Verslaggever,*  
A. LAGASSE.

*De Voorzitter,*  
P. STRUYE.

dans le projet, on pourrait croire que la loi apporte une modification ou un complément à la solution retenue par les Etats contractants. C'est pour cette considération que la Commission, à l'unanimité, décide de modifier comme suit l'alinéa 2 :

*« Cette apostille est rédigée en langue française, néerlandaise ou allemande, au choix de celui qui la requiert, et conformément aux dispositions de l'article 4 de la Convention. »*

\*\*\*

Comme il a déjà été indiqué, les auteurs de la Convention ont donné un sens très précis au mot « légalisation » : l'apostille est chose différente. Afin de faire bénéficier ceux qui requièrent cette formalité des règles prévues par la loi de 1956 relative aux taxes consulaires et aux droits de chancellerie, il était indispensable de prévoir expressément que, pour la perception des droits, l'apostille serait assimilée à une légalisation.

Le projet de loi amendé et le rapport ont été adoptés à l'unanimité.

*Le Rapporteur,*  
A. LAGASSE.

*Le Président,*  
P. STRUYE.