

DROIT ET JURISPRUDENCE BELGES
EN MATIERE D'INEXECUTION DES CONVENTIONS
INTERNATIONALES ¹

par

Paul DE VISSCHER,

Professeur de droit international à l'Université de Louvain,
Associé de l'Institut de droit international.

A la différence des contrats qui relèvent d'un ordre juridique national et dont l'inexécution est régie, quant à ses effets, par des normes différentes selon la législation que les règles de solution des conflits de lois rendent compétente, les conventions internationales sont régies par le droit international public, général ou spécial, qui est seul qualifié pour régler les effets internationaux de leur inexécution. C'est la tâche de l'internationaliste et non du comparatiste de dégager des traités généraux ou spéciaux, de la coutume internationale, des principes généraux de droit et de la jurisprudence internationale, les règles applicables en la matière.

La jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale et de la Cour internationale qui lui a succédé, constitue un guide particulièrement sûr dans la recherche des solutions consacrées à cet égard par le droit international positif. D'autre part, les travaux très approfondis que la Commission du droit international de l'O.N.U. a consacrés au droit des traités, à la suite des rapports successifs qui lui ont été présentés par MM. Brierly, Lauterpacht, Fitzmaurice et Waldock, constituent pour les internationalistes une documentation éminemment précieuse sur l'état le plus récent de la question ².

Dans les pages qui suivent, nous n'avons cherché ni à faire la synthèse de

¹ Rapport national soumis à la Journée d'Etudes de l'Association Capitant, tenue à Istanbul en 1964.

² *Rapports Brierly*, 1950 A/C.N.4/23; 1951 A/C.N.4/43; 1952 A/C.N.4/54.

Rapports Lauterpacht, 1953 A/C.N.4/63; 1954 A/C.N.4/87.

Rapports Fitzmaurice, 1956 A/C.N.4/101; 1957 A/C.N.4/107; 1958 A/C.N.4/115 et 1959 A/C.N.4/120.

Rapports Waldock, 1961 A/C.N.4/144 et addendum 1 et 1963 A/C.N.4/163.

ces travaux, ni à reprendre l'étude de la question sous l'angle de la jurisprudence ou de la coutume internationales. Notre propos a été de rechercher, dans la pratique et dans la jurisprudence belges, les modalités que peuvent revêtir la violation, l'inexécution et la non-application des conventions internationales auxquelles la Belgique a souscrit ainsi que les contrôles et sanctions auxquels ces diverses formes d'inexécution peuvent donner naissance sur le plan du droit interne.

CHAPITRE PREMIER

L'INEXECUTION DES CONVENTIONS INTERNATIONALES IMPUTABLE AU POUVOIR LEGISLATIF

Il ne peut être parlé de l'inexécution d'une convention internationale que pour autant que celle-ci lie internationalement l'Etat. Selon les cas, l'obligation internationale d'exécuter une convention internationale peut naître de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation ou de la signature.

Lorsqu'un instrument international a donné naissance à une obligation dans le chef de la Belgique, le pouvoir législatif peut méconnaître cette obligation et engager la responsabilité internationale de l'Etat belge, de trois manières différentes.

1) Si la convention requiert de sa part un assentiment pour qu'elle puisse produire ses effets dans l'ordre juridique interne³, le défaut d'octroyer cet assentiment impliquera violation de la convention. Les juridictions internes qui ne peuvent censurer la conduite du législateur et, moins encore, se substituer à lui, sont sans pouvoir pour remédier à sa carence. Encore que, dans le système belge, la compétence de lier internationalement l'Etat appartienne au Roi, alors que la compétence de donner effet interne à certains types de traités soit dévolue au législateur, cette dualité d'attributions donne rarement naissance à des difficultés grâce à la pratique selon laquelle le Roi ne procède à l'échange des ratifications qu'après s'être assuré de l'assentiment des Chambres législatives.

2) Une convention internationale, obligatoire sur le plan international et régulièrement introduite dans l'ordre juridique interne par l'assentiment parlementaire qu'elle a reçu, peut avoir pour seul objet d'obliger l'Etat belge à légiférer dans un sens déterminé, à modifier sa législation existante ou à porter

³Tel est le cas, en vertu de l'article 68 de la Constitution, des traités de commerce, des traités grevant l'Etat et des traités liant individuellement les Belges. Il y a lieu d'étendre cette règle aux traités qui règlent un objet que la Constitution a réservé en propre à la compétence de l'organe législatif ou sur lequel celui-ci avait déjà légiféré. On notera également qu'en vertu des articles 3 et 68, al. 3 de la Constitution, les traités impliquant modification des limites de l'Etat par cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être conclus qu'en vertu de la loi.

à son budget les sommes nécessaires à son exécution. De telles conventions, qui ne sont pas *self-executing*, sont susceptibles d'être violées par le pouvoir législatif lorsque celui-ci s'abstient de prendre les mesures qu'implique l'exécution de la convention. Si, dans la généralité des cas, les conventions de ce type n'imposent aucun délai dans lequel l'Etat serait tenu de prendre les mesures législatives ou financières qu'implique leur exécution⁴, il peut en être différemment en vertu des termes mêmes de la convention ou de la nature de celle-ci. C'est dans ce cas que la passivité de l'organe législatif impliquera violation de la convention. Ainsi, si l'on admet la solution consacrée par l'avis rendu le 20 juillet 1962 par la Cour internationale de Justice⁵ dans l'affaire des dépenses des Nations Unies, on dira qu'en refusant de voter les crédits nécessaires à l'entretien des Forces d'urgence des Nations Unies, le pouvoir législatif belge a violé l'article 17 de la Charte des Nations Unies.

3) Le pouvoir législatif peut également violer les obligations que la Belgique a assumées par une convention internationale régulièrement introduite dans l'ordre juridique belge, en légiférant dans un sens incompatible avec le contenu de la convention.

a) Aucune difficulté ne peut naître dans l'hypothèse d'un conflit entre un traité qui a obtenu l'assentiment des Chambres législatives et les lois antérieures. En effet, selon une jurisprudence fermement établie, le traité ayant reçu l'assentiment des Chambres législatives sous forme de loi acquiert une force « équivalente » à celle de la loi. En conséquence, un tel traité « arrête les effets de la loi » antérieure, dans la mesure nécessaire à sa propre efficacité⁶.

b) Si un conflit surgit entre une convention internationale qui n'a pas obtenu l'assentiment des Chambres, parce que cet assentiment n'était pas constitutionnellement requis, et une loi postérieure, le conflit se résoudra normalement en faveur de la loi postérieure⁷, à moins que le juge puisse interpréter cette loi comme ayant réservé les effets de la convention antérieure.

c) Dans l'hypothèse d'un conflit entre une convention internationale qui n'a pas obtenu l'assentiment des Chambres, parce que cet assentiment n'était pas requis par la Constitution, et une loi antérieure, la primauté de la loi antérieure devra également être sauvegardée, au risque de donner naissance à une responsabilité de l'Etat sur le plan international. En effet, le Roi « ne peut,

⁴ Voy. en ce qui concerne l'obligation d'imposer les servitudes aéronautiques prévues par la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 — Cass. 3 octobre 1957, *Pas.* 1958, I, 88 —, et, en ce qui concerne la Convention internationale de Genève du 16 septembre 1950 (généralisation de la priorité de droite); Civ. Bruxelles, 27 nov. 1961, *J.T.* 1962, 46, et Appel Bruxelles, 4 novembre 1960, *Pas.* II, 225.

⁵ C.I.J., *Rec.* 1962, p. 151.

⁶ Cass. 8 janvier 1925, *Pas.* I, 101; 27 mai 1927, *Pas.* I, 240; 4 décembre 1947, *Pas.* I, 515.

⁷ Appel Bruxelles, 20 janvier 1954, *Pas.* 1955, II 38.

par voie de traité de réciprocité ou autres et sans approbation du pouvoir législatif, valablement empiéter sur les attributions de celui-ci, soit en réglant des questions qui sont réservées au pouvoir législatif, soit en modifiant les lois existantes, soit en dispensant de leur application »⁸.

Il en serait cependant différemment si, par une délégation formelle, la loi antérieure avait habilité le Roi à déroger à la loi par l'effet d'accords internationaux, ou si l'accord, originairement illégal, venait à être ultérieurement approuvé par la loi⁹.

d) Le conflit le plus grave est celui qui peut naître entre une convention internationale régulièrement approuvée par les Chambres législatives et une loi postérieure¹⁰. A la différence de certaines constitutions étrangères¹¹, la Constitution belge ne consacre pas la supériorité des traités internationaux sur les lois internes¹². Elle ignore également la technique du contrôle de la constitutionnalité des lois.

Cette situation permet à la loi de violer impunément les conventions internationales liant la Belgique. Sans doute, dans la généralité des cas, de telles violations sont le fruit de l'inadvertance du législateur et le juge interne s'efforcera, dans ce cas, d'interpréter la loi postérieure de manière à la concilier avec les traités antérieurs en prêtant au législateur postérieur la volonté d'avoir voulu réserver les effets des traités.

Toutefois, lorsqu'en raison des termes mêmes de la loi postérieure, semblable interprétation conciliante se révèle impossible, le juge belge qui considère le traité qui a bénéficié de l'assentiment des Chambres comme un « acte équivalent » à la loi¹³, ne peut que s'incliner devant la manifestation la plus

⁸ Appel Bruxelles, 1^{er} mai 1940, *Pas.* 1941, II, 62; R. HAYOIT DE TERMICOURT, « Le conflit « Traité-Loi interne », *J.T.*, 1963, 481; MASQUELIN, « L'action réciproque des traités et des lois », *A.D.S.P.*, 1953, n° 52, p. 145; voy. cependant Cass., 12 novembre 1935 *Pas.* 1936, I, 48.

⁹ Appel Bruxelles, 4 décembre 1963, *J.T.*, 1964, 44.

¹⁰ On consultera notamment : DEHOUSSE, *La ratification des traités*, Paris, Sirey, 1935; P. DE VISSCHER, *De la conclusion des traités internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 1943, et note dans *Rev. Crit. dr. intern. privé*, 1955, 296; MUÛLS, « Le traité international et la Constitution belge », *R.D.I.L.C.*, 1934, 464; MASQUELIN, *Rép. prat. dr. belge*, « V^o Traités internationaux et l'action réciproque des traités et des lois », *A.D.S.P.*, 1953, n° 52, p. 145; R. HAYOIT DE TERMICOURT, « Le conflit « Traité-Loi interne », *J.T.*, 1963, 481; RIGAUX, F., dans *Problèmes contemporains de droit comparé*, Tokio, 1962, I.

¹¹ Voy. P. DE VISSCHER, « Les tendances internationales des constitutions modernes », *R.C.A.D.I.*, 1952, I, vol. 80, pp. 515 et suivantes.

¹² L'affirmation du principe de la primauté du droit des gens sur le droit privé national apparaît, sous la forme d'un *obiter dictum*, dans un arrêt de la Cour de cassation du 27 mai 1927 (*Pas.* I, 241) et n'a pas été répétée ultérieurement.

¹³ Conclusions de M. le Procureur général R. Hayoit de Termicourt avant Cass. 27 novembre 1950, *Pas.* 1951, I, 180.

récente de la volonté du législateur en prêtant ainsi la main à une violation des obligations internationales de l'Etat belge¹⁴.

Cette solution, consacrée par l'arrêt de la Cour de cassation en date du 26 novembre 1925 a été motivée dans les termes suivants :

« Attendu qu'il appartient au législateur belge, lorsqu'il édicte des dispositions d'exécution d'une convention internationale, d'apprécier la conformité des règles qu'il adopte avec les obligations liant la Belgique par traité; que les tribunaux n'ont pas le pouvoir de refuser d'appliquer une loi pour le motif qu'elle ne serait pas conforme, prétendument, à ces obligations¹⁵ ».

Il a été soutenu récemment, par une des plus hautes autorités de la magistrature belge, que cette jurisprudence ne concernait expressément que le conflit entre une loi postérieure et un traité ne contenant pas de dispositions *self-executing*¹⁶, si bien qu'aucune conclusion « formelle » ne pourrait en être déduite quant à l'attitude de la Cour, dans l'hypothèse où celle-ci serait appelée à trancher un conflit entre un traité *self-executing* et une loi postérieure.

Personnellement, nous nous permettons de douter du bien fondé de cette interprétation *a posteriori* des termes de l'arrêt du 26 novembre 1925, alors que le caractère *self-executing* des dispositions du Traité de Versailles qui étaient en cause dans cette espèce était manifeste et que, par un arrêt de quelques mois antérieurs, la Cour de cassation avait constaté, à l'occasion d'un pourvoi qui soulevait la portée du même article 297 du Traité de Versailles, que ce traité « contient aussi des dispositions de droit privé qui, par l'approbation qu'elles ont reçue de la loi, sont entrées dans le droit civil belge, et dont il est permis aux particuliers, nationaux ou étrangers, de se prévaloir, lorsqu'aucune autre loi ne s'y oppose¹⁷ ».

Quoi qu'il en soit, il faut se réjouir de la prise de position du Procureur général à la Cour de cassation qui a clairement invité celle-ci à assouplir ou à modifier une jurisprudence que regrettent la majorité des auteurs et qui ne répond plus à la conception moderne que l'on se fait de la primauté du droit des gens et, moins encore, à la conception de la hiérarchie des normes qui caractérise le système de droit communautaire et de type quasi fédéral fondé par les traités de Paris et de Rome entre les Etats membres de l'Europe des Six.

¹⁴ Voy. la critique de cette jurisprudence par H. ROLIN : « La force obligatoire des traités dans la jurisprudence belge », *J.T.*, 1953, 561.

¹⁵ Cass. 26 nov. 1925, *Pas.* 1926, I, 76; Appel Bruxelles, 3 juillet, *J.T.*, 1953, 518.

¹⁶ R. HAYOIT DE TERMICOURT, « Le conflit « Traité-Loi interne », *Mercuriale* prononcée à l'audience de rentrée de la Cour de Cassation de Belgique le 2 septembre 1963, *J.T.*, 1963, 483.

¹⁷ Cass. 8 janvier 1925, *Pas.* I, 101.

CHAPITRE II

L'INEXECUTION DES CONVENTIONS INTERNATIONALES
IMPUTABLE AU POUVOIR EXECUTIF

Comme il ne peut être question d'inexécution d'une convention que lorsque celle-ci a déjà donné naissance à une obligation, nous n'aborderons pas ici la question de savoir si une responsabilité internationale peut naître à charge de la Belgique du fait que le gouvernement s'abstiendrait de présenter à l'assentiment des Chambres un traité qu'il aurait signé, ou du fait qu'il engagerait explicitement les Chambres à refuser leur assentiment à un tel traité. La réponse, on le sait, est en principe négative, la ratification étant considérée comme un acte purement discrétionnaire. Toutefois, il en est différemment lorsqu'en vertu d'un traité antérieur, l'Etat a assumé l'obligation de soumettre certains instruments internationaux ultérieurs à l'assentiment des Chambres législatives. Tel est le cas des recommandations et conventions adoptées par les Conférences générales de l'Organisation internationale du Travail¹⁸.

1 — *L'inexécution par défaut de publication*

Lorsqu'un traité contient des dispositions de caractère *self-executing* ou que, de quelque manière, ses dispositions doivent être appliquées par les tribunaux internes, cette application n'est concevable que lorsque le traité a été publié au *Moniteur belge*. Cette solution que la jurisprudence avait déduite d'une interprétation par analogie de l'article 129¹⁹ de la Constitution, est aujourd'hui consacrée expressément par l'article 8 de la loi du 31 mai 1961²⁰.

C'est ainsi, qu'appelées à statuer dans un litige où il leur était demandé de faire application de la Convention de Mannheim du 17 octobre 1868 qui n'avait pas été publiée au *Moniteur belge*, la Cour d'Appel de Liège²¹ et la Cour de cassation²² ont refusé cette application en considérant comme insuffi-

¹⁸ Constitution de l'O.I.T., Traité de Versailles, Partie XIII, art. 405.

¹⁹ Art. 129 : « Aucune loi, aucun arrêt ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi ».

²⁰ Loi du 31 mai 1961, art. 8 : « Lorsqu'il y a lieu à publication d'un traité auquel la Belgique est partie, cette publication se fait par la voie du *Moniteur belge* dans un texte original avec traduction française ou néerlandaise. Dans le cas où un texte original n'a pas été établi en français ou en néerlandais, la traduction dans les deux langues est également publiée au *Moniteur belge* ».

²¹ Appel Liège, 23 mars 1952, *Pas.* II, 64.

²² Cass. 11 déc. 1953, *Pas.* 1954, I, 298 et note; *J.T.*, 1954, 440 et note WAUTIER; *R.C.J.B.*, 1954, 85 et note MAST; voy. aussi Appel Gand, 9 juin 1847, *Pas.* 1848, II, 44.

sante la publication au *Moniteur* des articles 354 et 355 du Traité de Versailles qui faisaient référence à la Convention de Mannheim.

Comme la publication des lois et des traités est une fonction du pouvoir exécutif, celui-ci a la possibilité de faire échec à un traité sur le plan interne en retardant ou en omettant cette publication. Il engage ainsi sa responsabilité politique devant les Chambres, en même temps que la responsabilité de l'Etat sur le plan international au cas où ce défaut de publication provoquerait un refus d'exécution d'une clause du traité de la part d'une juridiction ou d'un organe administratif belge.

Il est satisfait à l'exigence de la publication lorsque la loi d'assentiment et le traité qui en est l'objet sont reproduits au *Moniteur*, alors même que le procès-verbal du dépôt ou de l'échange des ratifications n'est pas publié, pourvu que le fait du dépôt ou de l'échange des ratifications ait fait l'objet d'un avis au *Moniteur* de manière à ne laisser aucun doute sur l'identité des Hautes Parties Contractantes ²³.

Un arrêt récent de la Cour d'appel de Bruxelles ²⁴ semble admettre que le législateur puisse donner effet rétroactif à une loi d'approbation ayant pour objet des accords de paiement dont les Hautes parties contractantes avaient expressément prévu l'entrée en vigueur immédiate et dont les parties au litige n'avaient pu, en fait, ignorer la teneur.

L'exigence de la publication concerne non seulement les conventions internationales mais également les normes *self-executing* édictées par les organes des institutions internationales créées par traités. De tels traités peuvent cependant soumettre ces normes à un mode de publication de caractère purement international. C'est ainsi qu'en approuvant les traités de Paris et de Rome créant la C.E.C.A., le C.E.E. et la C.E.E.A., le législateur belge a admis, par application de l'article 129 de la Constitution, que les règles de droit édictées par les organes compétents de ces trois institutions deviendraient obligatoires par l'effet de leur publication au *Journal officiel des Communautés européennes* et expiration du délai prescrit par lesdits organes ou par les traités eux-mêmes ²⁵.

La nécessité d'une publication vaut pour les traités et accords qui ne sont pas constitutionnellement soumis à l'assentiment des Chambres législatives, dans la mesure où ces traités et accords sont destinés à produire, dans l'ordre juridique interne, des effets opposables aux citoyens.

²³ Cass. 19 nov. 1900, *Pas.* 1901, I, 53, réformant Trib. civ. Gand, 17 janvier 1900, *Pas.* III, 127; Voy. aussi Trib. Mons, 16 mai 1900, *Pas.* III, 251.

²⁴ Appel Bruxelles, 4 déc. 1963, *J.T.*, 1964, 44. Comp. Cass., 17 juillet 1893, *Pas.* 1893, I, 294.

²⁵ Traité C.E.C.A., art. 15 et décisions de la Haute Autorité des 28 octobre 1952 et 7 septembre 1960; Traité C.E.E., art. 91; Traité C.E.E.A., art. 163.

2 — *L'inexécution par mise en œuvre du pouvoir réglementaire de l'Exécutif*

L'inexécution d'une convention internationale liant la Belgique peut résulter de l'exercice par le pouvoir exécutif des compétences normatives ou réglementaires qu'il tient directement de la Constitution ou de la loi.

Si le conflit surgit entre un traité qui a obtenu l'assentiment des Chambres et un règlement (arrêté royal ou arrêté ministériel), la primauté du traité sera assurée de la même manière qu'est assurée celle de la loi sur tous arrêtés et règlements (Const. art. 107). Toute juridiction pourra refuser d'appliquer ces règlements et le Conseil d'Etat pourra en prononcer l'annulation (loi du 23 décembre 1946, art. 9). Les victimes des dommages résultant de l'application de tels règlements disposeront d'une action en justice en vue d'en obtenir réparation.

Lorsque le conflit oppose un traité que le Roi avait valablement conclu sans l'assentiment des Chambres législatives et un arrêté royal, le principe de l'équipollence formelle des sources dictera une solution semblable à celle qui préside à la solution du conflit entre le traité approuvé par la loi et la loi elle-même. La source de droit la plus récente recevra application, pour autant qu'il soit impossible au juge d'éviter le conflit par une interprétation conciliante de l'arrêté postérieur.

Le conflit entre un accord en forme simplifiée, conclu à l'intervention d'un ministre ou d'un haut fonctionnaire et un arrêté royal antérieur devrait, en principe, se résoudre en faveur de l'arrêté royal antérieur. Toutefois, le signataire de l'accord en forme simplifiée ayant expressément ou tacitement été investi des pouvoirs nécessaires par le Roi lui-même, on verra dans cette habilitation une délégation de pouvoirs qui sera reconnue comme licite sauf si elle porte sur un objet que la Constitution réservait en propre au Roi.

Quant au conflit entre un arrêté royal qui édicterait une norme de conduite inconciliable avec un accord en forme simplifiée antérieur conclu par un Ministre ou un haut fonctionnaire, il devra normalement se résoudre en faveur de l'arrêté royal.

3 — *La dénonciation des conventions internationales*

a) *Organe compétent*

Dans tout régime constitutionnel qui subordonne à l'intervention d'organes déterminés la formation des conventions internationales ou leurs effets dans l'ordre juridique interne, il y a lieu de se demander si la même procédure doit être suivie pour la dénonciation de ces conventions, en application du principe général de l'acte contraire. Cette dernière solution qui était consacrée

par l'article 28 de la Constitution de la IV^e République française²⁶ est exceptionnelle et n'est pas suivie en Belgique.

Selon une interprétation fermement établie de l'article 68 de la Constitution, le Roi possède en monopole le pouvoir de dénoncer les traités internationaux, même lorsque ceux-ci nécessitent un assentiment parlementaire pour produire leurs effets dans l'ordre interne²⁷.

b) *Forme*

La dénonciation des traités et accords internationaux a lieu par le pouvoir exécutif, sous forme d'échanges de notes ou par actes diplomatiques unilatéraux émanant, soit du Ministre des Affaires étrangères, soit d'un agent diplomatique belge à l'étranger.

Lorsque la convention ainsi dénoncée avait fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, l'acte de dénonciation donne lieu à publication sous la forme d'un simple communiqué.

Ainsi, on peut lire dans le *Moniteur belge* du 1^{er} mars 1952, un communiqué rédigé commé suit :

« *Dénonciation par la Belgique : 1. Convention entre la Belgique et la France, relative à l'assistance, signée à Paris le 30 novembre 1921; 2. Arrangement pour l'exécution de cette convention, signé à Bruxelles le 13 mai 1924.*

Par une lettre en date du 21 novembre 1951, l'Ambassadeur de Belgique à Paris a dénoncé ces actes internationaux. »

Certains communiqués de dénonciation mentionnent que celle-ci est l'œuvre du « gouvernement belge »²⁸, alors que d'autres se bornent à indiquer que la dénonciation est faite par « la Belgique »²⁹. Dans tel communiqué, la date à laquelle la dénonciation prendra effet est indiquée³⁰, parfois même avec

²⁶ KISS, A., *Répertoire de la pratique française de droit international public*, I, n° 752, p. 375.

²⁷ *Répertoire pratique de droit belge, V° Traités internationaux*, n° 363. Voy. aussi Cass. 3 mars 1930, *Pas. I*, 137. Dans cet arrêt, la Cour déclare que les tribunaux sont tenus d'appliquer les traités, même lorsqu'ils ont été dénoncés par l'Etat étranger, aussi longtemps qu'ils ne l'ont pas été par le « pouvoir exécutif du Royaume ».

²⁸ Dénonciation de l'accord de paiement entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et la Norvège du 23 octobre 1945. *M.b.*, 19 déc. 1951.

²⁹ Dénonciation de l'arrangement concernant la création à Paris d'un Office international de l'Hygiène publique, signé à Rome le 9 décembre 1907, *M.b.*, 29-30 juin 1952. (Communiqué émanant de l'Etat dépositaire).

³⁰ Dénonciation par la Belgique de la Convention entre la Belgique et les Pays-Bas, concernant l'assistance et le rapatriement des indigents, signée à La Haye le 15 mai 1936. *M.b.*, 29-30 juin 1952.

référence à l'article du traité autorisant la dénonciation³¹, alors que, dans d'autres communiqués cette date n'est pas renseignée³².

c) Causes de dénonciation

Les causes susceptibles de justifier, en droit, la dénonciation des conventions internationales liant la Belgique, sont celles que la convention en question avait expressément prévues ou, à défaut de clause spéciale, celles qui sont admises par le droit international général. Ces causes consistent dans l'accord des parties, dans l'exercice du droit de dénonciation unilatérale prévu par la convention (sous réserve du respect des délais de préavis convenus), dans la survenance d'une condition résolutoire stipulée par la convention ou résultant de la nature de celle-ci, dans le refus d'exécution de l'autre partie³³, dans l'impossibilité absolue d'exécution ou dans la survenance d'une nouvelle norme impérative du droit international général. On consultera, sur ce point, les travaux de la Commission du droit international de l'O.N.U. relatifs au droit des traités et, plus particulièrement, le rapport de Sir H. Waldock en date du 17 juillet 1963³⁴.

d) Contrôle de la régularité des dénonciations

Si une dénonciation irrégulière donne naissance à la responsabilité de l'Etat sur le plan international, elle donne également naissance à une responsabilité politique du gouvernement sur le plan interne. Dans l'exercice de leur mission de contrôle politique, les Chambres législatives peuvent interpellier et renverser le gouvernement qui aurait irrégulièrement ou inopportunément dénoncé une convention³⁵, et la Chambre des Représentants pourrait même décréter la mise en accusation des ministres responsables devant la Cour de cassation³⁶.

En l'absence de jurisprudence, il est difficile de préciser dans quelle mesure les tribunaux de l'ordre judiciaire et le Conseil d'Etat peuvent exercer un contrôle juridictionnel sur la régularité des dénonciations des conventions internationales. Sans doute, les juridictions ne tiendront-elles compte de la dénonciation d'un traité *self-executing* que pour autant que cette dénonciation ait fait l'objet d'un communiqué publié au *Moniteur*.

³¹ Dénonciation de la Convention franco-belge relative aux doubles impositions du 18 juin 1932. *M.b.*, 4 nov. 1954.

³² Dénonciation de l'accord franco-belge d'assistance du 30 novembre 1921. *M.b.*, 1^{er} mars 1952.

³³ Dans l'affaire des prises d'eau à la Meuse, la Belgique fondait son droit de suspendre partiellement l'exécution du Traité de 1863 sur le principe *inadimplenti non est adimplendum* (C.P.J.I., Série A/B, n° 70). En l'espèce, la Cour, ayant jugé que les Pays-Bas n'avaient pas violé le traité, n'a pas fait application de ce principe dont le juge Anzilotti a néanmoins tenu à affirmer qu'il était « si juste, si équitable, si universellement reconnu, qu'il devait être appliqué aussi dans les rapports internationaux » (*ibid.*, p. 50).

³⁴ A/C.N.4/163.

³⁵ Constitution, art. 64.

³⁶ Constitution, art. 90 et 134.

Toutefois, à supposer que cette publication ait eu lieu, peut-on concevoir un contrôle juridictionnel de la régularité de forme et de fond de l'acte de dénonciation ?

Pour autant que l'acte de dénonciation émane du Roi ou d'un agent de l'Exécutif bénéficiant, en vertu de la coutume constitutionnelle, d'une délégation du Roi — ce qui est manifestement le cas du Ministre des Affaires étrangères et des agents diplomatiques agissant sur instructions du Ministre des Affaires étrangères — semblable contrôle juridictionnel doit être exclu, lorsque la dénonciation a lieu par échange de notes, c'est-à-dire par l'effet d'un accord entre les Hautes Parties contractantes. En effet, quelle qu'ait été la forme solennelle utilisée pour la conclusion d'un traité, le droit international général admet la licéité de sa dénonciation par voie d'accords en forme simplifiée ³⁷.

S'il s'agit, au contraire, d'une dénonciation unilatérale d'un traité qui avait reçu l'assentiment des Chambres législatives, il semble logique d'admettre qu'une telle dénonciation puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel car le Roi ne tient ni de la Constitution, ni de la loi, le pouvoir de dénoncer pareil traité, en violation des clauses qu'il énonçait à ce sujet ou en violation du droit international général.

Confrontés, d'une part, avec un traité *self-executing* ayant acquis une force équipollente à celle de la loi, et, d'autre part, avec un acte de l'exécutif constitutif d'une dénonciation irrégulière et non autorisée par l'Etat cocontractant ³⁸, les tribunaux de l'ordre judiciaire devraient refuser de faire application de cet acte et le Conseil d'Etat aurait compétence pour en prononcer l'annulation.

Cette thèse ne peut évidemment être tenue pour fondée que si l'on admet, soit, que le droit belge ignore la catégorie des « actes de gouvernement » échappant par leur nature hautement politique à tout contrôle juridictionnel, soit que la dénonciation d'un traité ne relève pas de cette catégorie des « actes de gouvernement ».

Nous noterons, à ce propos, que si au cours des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 créant un Conseil d'Etat, il a été affirmé à plusieurs reprises que les actes de gouvernement échapperaient, en Belgique comme en France, à la compétence d'annulation du Conseil d'Etat, la thèse opposée semble

³⁷ Sur la licéité de cette pratique, voy. Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quinzième session, 17 juillet 1963. Commentaire sur l'article 40 du projet. A/C.N.4/163, p. 45.

³⁸ Une dénonciation irrégulière selon les termes du traité peut toujours être autorisée par l'autre partie contractante. On en trouvera un exemple dans le communiqué publié au *Moniteur belge* du 4 novembre 1954 relatif à la dénonciation par la Belgique de l'accord franco-belge du 18 juin 1932 sur les doubles impositions.

aujourd'hui prévaloir dans la doctrine qui la justifie en raison de la généralité des termes de l'article 9 de la loi de 1946³⁹.

D'autre part, il est intéressant de signaler qu'en plus de quinze années d'existence, le Conseil d'Etat n'a jamais fait application de la théorie de l'acte de gouvernement et qu'il a expressément refusé d'en faire application dans la matière de l'expulsion des étrangers⁴⁰.

En supposant qu'il ne puisse être fait application de la théorie de l'acte de gouvernement à la matière de la dénonciation des traités, le contrôle juridictionnel des actes de dénonciation devrait s'exercer dans les limites générales de la légalité et sans que le juge puisse s'immiscer dans l'appréciation des motifs d'opportunité politique des dénonciations. Dans la notion générale de légalité, il y a lieu d'inclure, outre les normes du droit international spécial ou conventionnel, les normes générales du droit international coutumier relatives à la portée du principe « *pacta sunt servanda* », normes auxquelles ni la Constitution ni les lois d'assentiment aux traités n'ont expressément permis au Roi de déroger ou de porter atteinte. Dès lors, il n'y a pas lieu de distinguer entre la dénonciation irrégulière d'un traité ayant reçu l'assentiment des Chambres et la dénonciation irrégulière d'un accord que l'Exécutif aurait conclu dans l'exercice de ses compétences propres. Dans les deux cas, la compétence de dénonciation est une compétence liée par une norme du droit des gens à laquelle la Constitution est censée avoir fait implicitement référence et qui, à ce titre, limite les pouvoirs propres de l'Exécutif en vertu de l'article 78 de la Constitution⁴¹.

CHAPITRE III

L'INEXECUTION DES CONVENTIONS INTERNATIONALES IMPUTABLE AUX ORGANES ETATIQUES INVESTIS DE LA FONCTION JURIDICTIONNELLE

En Belgique, la fonction juridictionnelle est exercée, en partie, par les Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire dont les principes d'organisation, de compétence et de procédure sont fixés par la Constitution et, en partie, par des juridictions administratives créées et organisées par la loi, en vertu de la Constitution même. Alors que les Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire disposent du monopole exclusif de la compétence juridictionnelle dans les contestations ayant pour

³⁹ Voy. à ce sujet : HUBERLANT, C., « Les actes de gouvernement. L'état de la question en droit belge ». Rapport soumis au IV^e Congrès de l'Académie internationale de droit comparé, Paris, 1954, dans *Annales de droit et de sciences politiques*, 1954, II, pp. 45 et suivantes.

⁴⁰ C.E. Arrêts *Bertoldi et crts.*, n^{os} 358-360 du 19 mai 1950, *R.J.D.A.*, 1950, 202; Arrêts *Alpi et crts.*, n^{os} 1707-1711 et 1713-1715 du 4 juillet 1952. *Rec. D.B.* 668-672; Arrêts *Cazier et crts.*, n^{os} 2670-2677 du 13 juillet 1953. *Rec. D.B.* 976.

⁴¹ Const. art. 78 : « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

objet des « droits civils »⁴², ils ne possèdent qu'une compétence de principe dans les contestations ayant pour objet des « droits politiques »⁴³, ces dernières contestations pouvant être déferées à des juridictions administratives par disposition expresse de la loi ordinaire.

Nombreuses sont les contestations dont le règlement juridictionnel suppose l'application d'une norme contenue dans une convention internationale. Il en est ainsi, non seulement lorsque la convention internationale contient une norme *self-executing* destinée à créer des droits ou des devoirs subjectifs dans le chef des individus, mais aussi lorsque la norme conventionnelle *non self-executing* conditionne l'existence ou la portée d'un droit subjectif institué par l'ordre juridique interne ou par une autre norme internationale. Dans ce cas, l'application et l'interprétation de la convention *non self-executing* constituent des questions préjudicielles dans le règlement juridictionnel du litige⁴⁴.

Alors que la violation du droit interne par le juge n'engendre une responsabilité internationale de l'Etat que dans les limites du déni international de justice qui n'embrasse pas le simple mal jugé⁴⁵, il est admis que « la non-exécution de la norme internationale par le tribunal conformément à la norme interne, crée, aussi bien que sa non-exécution ou son application inexacte malgré une norme permissive du droit interne, la responsabilité de la collectivité dont le tribunal est un organe »⁴⁶. Cette solution est, en effet, commandée par le principe de l'unité internationale de l'Etat, principe qui dérive lui-même de l'idée de souveraineté. Un Etat ne saurait invoquer une disposition de sa propre constitution, relative en l'espèce au principe de la séparation des pouvoirs, pour prétendre se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur⁴⁷.

La part personnelle que les juridictions internes peuvent assumer dans l'inexécution des conventions internationales est fonction de la liberté dont elles disposent, selon la Constitution ou la loi, dans l'interprétation de ces conventions. Malgré la soumission du juge belge à la loi interne, soumission qui ne lui

⁴² Const. art. 92.

⁴³ Const. art. 93 et 94. Sur la portée de ces articles, voy. principalement : Cass. 21 décembre 1956 avec les conclusions de M. l'avocat général GANSHOF VAN DER MEERSCH; Pas. 1957, I, 430, ainsi que CAMBIER, C., *Principes du contentieux administratif*, t. I, Bruxelles, 1961; et GOOSSENS, Ch., « Recherches sur les critères de distinction des droits individuels », *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 1960, pp. 149-286.

⁴⁴ Institut Royal des Relations internationales : *Les conséquences d'ordre interne de la participation de la Belgique aux organisations internationales*, titre III, p. 170; et jurisprudence citée en notes 3 et 4.

⁴⁵ FREEMAN, *The International Responsibility of States for Denial of Justice*. Th. Genève, 1938.

⁴⁶ GUGGENHEIM, P., *Traité de droit international*, t. II, 1954, p. 12.

⁴⁷ C.P.J.I. : Arrêt du 4 février 1932. Traitement des nationaux polonais à Dantzig. Série A/B, n° 44, p. 24; Arrêt du 13 déc. 1928, Usines de Chorzow, Série A, n° 17, pp. 33-34.

permet pas de refuser l'application des lois adoptées en violation certaine d'un traité antérieur, la liberté du juge belge en matière d'interprétation et d'application des conventions internationales reste considérable.

Pour résumer la portée du système belge, nous citerons la Cour d'appel de Bruxelles qui a déclaré, par son arrêt du 19 juillet 1915 que « ce que le tribunal peut et doit faire vis-à-vis de la loi, il peut et le doit à l'égard d'un traité international, même réglant des relations d'Etat à Etat, dès que le litige d'intérêt privé dont il est saisi rend cette interprétation nécessaire, mais son interprétation ne dépasse pas le cadre des intérêts privés sur lesquels il statue »⁴⁸.

Encore qu'une formule plus prudente ait été utilisée par la Cour de cassation à propos de l'interprétation des Conventions de La Haye sur les lois et coutumes de la guerre⁴⁹, il est aujourd'hui admis que le juge interne ne doit pas surseoir à statuer lorsqu'un litige relevant de sa compétence soulève une question d'interprétation des conventions internationales⁵⁰.

A ce point de vue, la liberté du juge belge contraste avec la sujétion relative du juge français à l'égard de l'interprétation gouvernementale dans les contestations touchant à « l'ordre public international », au sens large du terme⁵¹.

Dans leur fonction d'interprétation des traités, les juges font appel à toutes les méthodes classiques d'interprétation des conventions⁵² et n'hésitent pas, à défaut de pouvoir dégager le sens du traité du « sens naturel » des termes utilisés par les parties⁵³, à se fonder sur « l'esprit » du traité⁵⁴ en recherchant l'intention réelle des parties contractantes dans tous les éléments de preuve à leur disposition et, notamment, dans les travaux préparatoires⁵⁵.

Si le juge belge n'est pas soumis à l'interprétation unilatérale émanant du

⁴⁸ Appel Bruxelles, 19 juillet 1915, *Pas.* 1915-1916, II, 82, confirmant Verviers 21 avril 1915, *Pas.* 1915-1916, III, 76.

⁴⁹ Cass. 20 mai 1916, *Pas.* 1915-1916, I, 375 et conclusions de M. le procureur général TERLINDEN. Voy. à ce sujet notre note dans *Rev. crit. de droit intern. privé*, 1955, 296, et MUÛLS, *R.D.I.L.C.*, 1934, 471. Voy. cependant RIGAUX, F., dans *Problèmes contemporains de droit comparé*, Tokio, 1962, t. I, p. 204.

⁵⁰ MATHIEU LECLERCQ, B.J., 1889, 1278; *Répertoire prat. de droit belge. V^o Traités internationaux*, n^o 315; RIGAUX, *op. cit.*, p. 203; I.R.R.I. : *Les conséquences d'ordre interne de la participation de la Belgique aux organisations internationales*, 1964, p. 172.

⁵¹ ROUSSEAU, Ch., *Principes généraux de droit international public*, 1953, n^{os} 408 et suiv.; KISS, *Répertoire français de droit international public*, t. I, pp. 43 et suiv.. Sur la portée exacte de cette limitation et sur les différences entre les jurisprudences de la Cour de cassation française et du Conseil d'Etat de France, voy. KISS, « Jurisprudence française relative au droit international public, dans *A.F.D.I.*, 1961, p. 910, n^{os} 20 et suiv.; et 1962, p. 934, n^{os} 10 et suiv.

⁵² RIGAUX, *op. cit.*, p. 203; Cass. 13 février 1911, *Pas.* I, 126; et 29 mai 1941, *Pas.* I, 207.

⁵³ Cass. 9 mars 1936, *Pas.* I, 184.

⁵⁴ Cass. 26 juin 1846, *Pas.* I, 432; Appel Bruxelles 23 mai 1934, *Pas.* 1935, II, 29; Appel Bruxelles 29 nov. 1947, *Pas.* 1948, II, 18; Comm. Bruxelles 8 nov. 1924, *Pas.* 1925, III, 6 et note.

⁵⁵ Cass. 23 février 1961, *Pas.* I, 683; Trib. civ. Bruxelles, 12 mai 1950, *Pas.* III, 96, et 17 avril 1958, *Pas.* 1960, III, 39.

gouvernement belge, il doit cependant donner aux traités « l'interprétation que leur ont donnée les parties contractantes »⁵⁶. L'application de cette règle soulève la délicate question de savoir à quelles conditions une interprétation authentique d'un traité par les parties contractantes lie le juge interne. Elle le lie indubitablement lorsque l'accord interprétatif a été conclu dans la même forme que la convention interprétée. Lorsque l'accord interprétatif est conclu au sujet d'un traité approuvé par la loi, sous la forme d'un simple échange de lettres, nous sommes enclin à croire que les juges internes sont en principe liés par cette interprétation authentique car il appartient normalement aux gouvernements d'interpréter les traités de cette manière. Encore faut-il qu'en faisant usage de cette compétence d'interprétation qu'ils tiennent du traité lui-même et, dans le silence de celui-ci, du droit international coutumier, les gouvernements n'aient pas excédé leurs pouvoirs et n'aient pas édicté, sous couleur d'interprétation, des normes nouvelles qui, selon la Constitution, ne pouvaient recevoir effet dans l'ordre juridique interne que moyennant l'assentiment des Chambres législatives.

Au contraire, nous pensons que lorsque l'interprétation d'un traité a été donnée par une juridiction internationale dont la compétence était fondée sur un traité ayant reçu l'assentiment des Chambres législatives, pareille interprétation liera le juge interne pour cette raison qu'une clause arbitrale ou de juridiction contenue dans un traité implique, par nature, l'octroi à l'arbitre ou au juge international du pouvoir de vider le différend entre les parties par une décision obligatoire. Cette obligation s'imposant à l'Etat comme tel lie le pouvoir judiciaire au même titre que le pouvoir gouvernemental, *dans les limites de la chose jugée*. C'est là une conséquence du caractère interétatique de la justice internationale au sens classique du terme.

*
**

Les Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire appliquent et interprètent les conventions internationales sous le contrôle de la Cour de cassation qui tient de l'article 95 de la Constitution et de l'article 17, al. 2, de la loi du 4 août 1832 le pouvoir de casser « les arrêts et jugements qui contiennent quelque contravention expresse à la loi ».

Cette dernière disposition, qu'il convient de mettre en rapport avec la jurisprudence qui attribue aux traités approuvés par la loi une force équipollente à celle-ci, permet à la Cour de cassation de censurer la violation des traités par les juridictions soumises à son contrôle⁵⁷. Encore faut-il que le moyen invoqué au pourvoi ait expressément visé la loi par laquelle les Chambres ont donné leur assentiment au traité dont la violation est dénoncée⁵⁸.

⁵⁶ Cass. 19 mars 1842, *Pas.* I, 133.

⁵⁷ RIGAUX, *op. cit.*, pp. 204-205; I.R.R.I., *op. cit.*, p. 174.

⁵⁸ Cass. 12 juillet 1923 : « Attendu qu'à défaut d'avoir indiqué et invoqué la violation de la loi belge qui a ratifié le Traité de Versailles du 28 juin 1919 ... le moyen n'est pas recevable ». *Pas.* 1923, I, 424. Voy. aussi Cass. 29 mai 1941, *Pas.* I, 207.

On ne doit pas déduire de là que la violation par un juge d'une convention conclue sans l'assentiment parlementaire ne pourrait jamais donner ouverture à cassation. Certes, la violation « fût-elle constante » d'une convention que le Roi a conclue sans l'assentiment des Chambres, alors que cet assentiment était constitutionnellement requis, ne saurait donner ouverture à cassation⁵⁹, mais il faut considérer comme ayant bénéficié de l'assentiment des Chambres les conventions que le Roi a conclues en vertu d'une habilitation parlementaire anticipée résultant soit d'une loi ordinaire, soit d'un traité antérieur approuvé par les Chambres législatives, pour autant que le Roi n'ait pas excédé les pouvoirs qui lui avaient été ainsi délégués.

*
**

Les règles qui ont été exposées ci-dessus sont celles du droit commun. A ce droit commun, des traités particuliers peuvent apporter des dérogations susceptibles de limiter sensiblement le pouvoir d'application et d'interprétation dont disposent les juges à l'égard des conventions internationales.

Le traité du 18 avril 1951 instituant la C.E.C.A. a ainsi réservé à la seule Haute Autorité, agissant sous le contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes, la compétence de prononcer la nullité des cartels et autres associations ou pratiques prohibées par l'article 65, par. 1 et suivants du Traité. *L'application* de cette disposition échappe ainsi, de manière absolue, à la compétence des juridictions internes.

Bien plus, les traités de Rome du 25 mars 1957 instituant le C.E.E. et la C.E.E.A. ont réservé à la seule Cour de Justice des Communautés européennes la compétence pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des traités et des actes émanant des organes créés par ces traités (art. 177 C.E.E., et 150 C.E.E.A.). Par l'effet de ces dispositions, l'interprétation du droit communautaire, lorsqu'elle est évoquée dans un litige relevant de la compétence normale du juge interne, dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours, échappe nécessairement à la connaissance de ce juge. La question de savoir si l'obligation pour le juge interne de surseoir à statuer est absolue ou si, par application de la théorie de l'acte clair, elle n'est que relative, reste discutée et ne relève pas de l'objet du présent rapport⁶⁰.

⁵⁹ Telle est la portée de l'arrêt de la Cour de cassation du 27 novembre 1950, *Pas.* 1951, I, 180. On notera cependant l'arrêt de la Cour de cassation du 12 novembre 1935 (*Pas.* 1936, I, 48), qui fait application de la convention d'établissement franco-belge du 6 octobre 1927, laquelle n'avait pas obtenu l'assentiment parlementaire requis par l'article 68, al. 2, de la Constitution. Compar. avec Appel Bruxelles, 1^{er} mai 1940, *Pas.* 1941, II, 62.

⁶⁰ Sur cette question, on consultera essentiellement les travaux récents du groupe d'études institué par l'I.R.R.I. : *Les conséquences d'ordre interne de la participation de la Belgique aux organisations internationales*, Bruxelles, 1964, pp. 121 et suiv. Cette étude contient une abondante bibliographie sur la question, *Adde* CATALANO, « Rapports entre le droit communautaire et le droit des Etats membres », *J.T.*, 1964, 53. La théorie de l'acte clair a été admise par le Conseil d'Etat de France dans son arrêt du 19 juin 1964 en cause *Shell et crts* (inédit).