

Kamer der Volksvertegenwoordigers

30 APRIL 1953.

WETSONTWERP

houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag tussen België en het Verenigd Koninkrijk Groot-Brittannië en Noord-Ierland, betreffende de oprichting van een Britse militaire basis in België, ondertekend op 12 November 1952, te Brussel.

VERSLAG

NAMENS DE
COMMISSIE VOOR DE BUITENLANDSE ZAKEN
EN DE BUITENLANDSE HANDEL (1). UITGE-
BRACHT DOOR DE HEER DE VLEESCHAUWER.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN.

Het Algemeen Verdrag betreffende de oprichting van een Britse militaire basis in België, dat op 12 November 1952 te Brussel werd ondertekend, schijnt als eerste doel te hebben en heeft, in ieder geval, als eerste gevolg de regularisatie, door een behoorlijk opgemaakte en aan het onderwerp in kwestie volmaakt aangepaste akte, van een reeds uitgevoerde verwezenlijking, nl. de Britse militaire basis in de Kempen, gekend als « Operatie Gondola ».

Daar in dit verband vrij scherpe discussies werden gevoerd in het land en in de Kamer der Volksvertegenwoordigers, is het wel niet overbodig in het kort te herinneren aan het tot standkomen van die Operatie, en vooral deze op haar ware juridische grondslag te vestigen.

In de loop van het jaar 1950, onderzocht de N.A.T.O. de strategische plannen betreffende de verdediging van West-Europa. Het besluit van dat onderzoek was, dat de verbindingsweg van de Britse troepen in bezet Duitsland, van Zuid naar Noord gericht (haven van Hamburg),

(1) Samenstelling van de Commissie: de heer Van Cauwelaert, voorzitter; de heren Brasseur, Bruyninx, Delwaide, De Schryver, De Vleeschauwer, Gilson, le Hodey, Maes, Merget, Parisijs, Scheyven, Wigny, — Bohy, Buset, Fayat, Housiaux, Huysmans, Larock, Spaak, Tielemans, Van Eynde, — Devèze, Kronacker.

Zie:

268: Ontwerp overgemaakt door de Senaat.

Chambre des Représentants

30 AVRIL 1953.

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention générale entre la Belgique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, relative à l'établissement d'une base militaire britannique en Belgique, signée à Bruxelles, le 12 novembre 1952.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR (1),
PAR M. DE VLEESCHAUWER.

MESDAMES, MESSIEURS.

La Convention générale relative à l'établissement d'une base militaire britannique en Belgique, conclue à Bruxelles le 12 novembre 1952, semble avoir comme premier but et a en tout cas comme premier résultat la régularisation, par un acte en due forme et parfaitement adaptée à l'objet en question, d'une réalisation antérieure dans le fait, à savoir la base militaire britannique en Campine, dite « Opération Gondola ».

Des discussions assez vives ayant eu lieu à ce sujet dans le pays et dans la Chambre des Représentants, il peut ne pas être superflu de rappeler brièvement les rétroactes de cette Opération et surtout de baser celle-ci sur son véritable fondement juridique.

Au courant de l'année 1950, l'O.T.A.N. examina les plans stratégiques concernant la défense de l'Europe Occidentale. La conclusion de cet examen fut que la ligne de communication des troupes britanniques en Allemagne occupée, ligne dirigée du Sud au Nord (port de Hambourg), serait

(1) Composition de la Commission: M. Van Cauwelaert, président; MM. Brasseur, Bruyninx, Delwaide, De Schryver, De Vleeschauwer, Gilson, le Hodey, Maes, Merget, Parisijs, Scheyven, Wigny, — Bohy, Buset, Fayat, Housiaux, Huysmans, Larock, Spaak, Tielemans, Van Eynde, — Devèze, Kronacker.

Voir:

268: Projet transmis par le Sénat.

H.

in oorlogstijd onbruikbaar zou zijn en dat hij ten spoedigste naar Antwerpen toe moest verlegd worden. Daarom richtte de Britse Regering zich reeds begin 1951 tot de Belgische Regering om haar principiële instemming te bekomen over de oprichting van een Britse militaire basis op Belgisch grondgebied. De aanvraag was volstrekt gewettigd en de Belgische Regering aarzelde geen ogenblik om haar principiële instemming te betuigen. Inderdaad, dit alles stemt overeen met het doel dat gezamenlijk wordt nagestreefd in het kader van het Atlantisch Pact.

Die plannen en operaties moesten natuurlijk worden uitgevoerd volgens de in België geldende regelen van grondwettelijke en wetgevende aard; daartoe moesten financiële maatregelen worden genomen en moest rekening worden gehouden met al de moeilijkheden, sociale en andere, die met zo'n verwezenlijking gepaard gaan.

Bij die uitvoering zijn de militairen er blijkbaar nogal driest op los gegaan. Er ontstonden begrijpelijke klachten en gemor. Er waren ook kwaadwillige opruiingen geweest van verschillende oorsprong en met allerlei bedoelingen.

Om de Operatie Gondola te rechtvaardigen, voerde men het Brits-Belgisch Verdrag van 11 Maart 1946 aan, dat de « Britse partners hadden ingeroepen toen zij zich tot de Belgische Regering richtten om haar principiële instemming te bekomen ».

De betekenis en het doel van dit bilateraal verdrag worden duidelijk uiteengezet in de enige considerans van de inleiding, en in artikel 2, dat wij hieronder overnemen :

« Overwegende dat het gebruik van het Belgisch grondgebied door strijdkrachten onder Brits Bevel in een zekere mate en voor een zekere tijd nodig zal blijven, niet alleen om de evacuatie uit België en over België (the evacuation from or through Belgium) van het personeel, het materieel en de voorraden verzameld met het oog op militaire operaties mogelijk te maken, maar eveneens tot verzekering van de verbindings- en verbindings- en van Oostenrijk deelnemen, in uitvoering van intergeallieerde overeenkomsten en in het gemeenschappelijk belang van al de Verenigde Volken (Hebben besloten enz.)

» Art. 2. — De Britse Strijdkrachten zullen, zonder enige beperking, het recht hebben over het Belgisch grondgebied te reizen, *hetzij om zich te begeven naar de Britse zone in Duitsland of in Oostenrijk of naar de Britse basissen tijdelijk opgericht in van vijandelijke bezetting bevrijde gebieden, hetzij om er van terug te komen*; de doorgang door het Belgisch grondgebied behelst het recht in de Belgische territoriale wateren te varen en het overvliegen van België in doorreis, het recht in België de voor het onderhoud der Britse Strijdkrachten nodige opslagplaatsen, diensten en personeel te behouden, het recht rust-centra te hebben voor het logeren van eenheden die tijdelijk vrijgesteld zijn van de bezettingsdienst. De technische maatregelen, die voor het gebruik van deze rechten nodig zijn, zullen door de bevoegde Belgische overheden in overleg met het Brits Opperbevel getroffen worden. »

Bovendien wordt bij artikel 22 van ditzelfde verdrag bepaald :

« De kosten der in België aan de Britse Strijdkrachten als dusdanig toegestane faciliteiten zullen, na het verstrijken van de overeenkomst tot wederzijdse hulpverlening op 22 Augustus 1944 tussen de Belgische Regering en de Regering van het Verenigd Koninkrijk gesloten, ten laste vallen van de Regering van het Verenigd Koninkrijk, tenzij er anders overeengekomen werd. »

inutilisable en temps de guerre, et qu'il fallait la déplacer au plus tôt vers Anvers. C'est pourquoi le Gouvernement britannique s'adressa dès le début de 1951 au Gouvernement belge en vue d'obtenir son accord de principe sur l'organisation d'une base militaire sur territoire belge. Cette demande était parfaitement légitime et le Gouvernement belge n'hésita pas un instant à y donner son accord de principe. Tout cela répond en effet au but poursuivi en commun dans le cadre de l'Atlantique.

L'exécution de ces plans et opérations devait se faire évidemment suivant les règles d'ordre constitutionnel et législatif en vigueur en Belgique; elle supposait des mesures financières à prendre; elle devait tenir compte de toutes les difficultés sociales ou autres, inhérentes à ce genre de réalisations.

Et dans cette exécution les militaires sont allés apparemment un peu « rondement » en besogne. Il y eut des plaintes et des récriminations compréhensibles. Il y eut aussi des excitations malveillantes de sources diverses et à buts variés.

Pour justifier l'Opération Gondola on invoqua le Traité anglo-belge du 11 mars 1946, auquel les « partenaires anglais s'étaient référés en approchant le Gouvernement belge en vue d'obtenir son accord de principe ».

La portée et l'objet de ce traité bilatéral de 1946 sont clairement exposés dans l'unique « considérant » de son préambule dans l'article 2, que nous reproduisons ici :

« Considérant que l'usage du territoire belge par des forces sous commandement britannique demeurera requis dans une certaine mesure et pour un certain temps, non seulement pour permettre l'évacuation de la Belgique et à travers la Belgique (the evacuation from or through Belgium) du personnel, du matériel et des approvisionnements accumulés en vue des opérations militaires, mais encore pour assurer les communications des forces sous commandement britannique qui prennent part à l'occupation de l'Allemagne et de l'Autriche en exécution d'arrangements interalliés et dans l'intérêt commun de toutes les Nations Unies (Ont décidé etc.)

» Art. 2. — Les Forces britanniques auront, sans restrictions, le droit de passer par le territoire belge, *soit pour se rendre dans la zone britannique en Allemagne ou en Autriche ou dans les bases britanniques établies temporairement en territoire libéré de l'occupation ennemie, soit pour en revenir*; le passage par le territoire belge comprend le droit de naviguer dans les eaux territoriales belges et le survol en transit, le droit de conserver en Belgique les dépôts, services et personnel nécessaires à l'entretien des Forces britanniques, et le droit de posséder des centres de repos pour les militaires en congé ou des camps pour le logement d'unités qui, momentanément, sont exemptées du service d'occupation. Les mesures techniques nécessaires en vue de l'usage de ces droits seront prises par les autorités belges compétentes d'accord avec le Haut Commandement britannique. »

En outre, dans son article 22 le même Traité stipule :

« Le coût de toute facilité accordée en Belgique aux Forces britanniques elles-mêmes sera, après l'expiration de la Convention d'Aide Mutuelle conclue entre le Gouvernement belge et le Gouvernement du Royaume-Uni le 22 août 1944, mis à charge du Gouvernement du Royaume-Uni, à moins qu'il n'en soit convenu autrement. »

De Belgische Regering schijnt, zoals de « Britse partners », te hebben gemeend dat het bedoeld Verdrag van 11 Maart 1946 eveneens kon dienen voor het geval van de Operatie Gondola : zij hebben hun verzoek ingediend en zijn principieel overeengekomen op deze basis. Dit wordt bevestigd in het verslag van de Senaatcommissie van Landsverdediging voor 1952, waarin wij lezen :

« Er dient aangestipt dat deze overeenkomst niets anders is dan de ten uitvoering bringing van artikel 4b van het Verdrag tussen België en Groot-Brittannië betreffende het statuut en de faciliteiten te verlenen aan de strijdkrachten onder Brits opperbevel, die deelnemen aan de bezetting van Duitsland, ondertekend door de heer Spaak op 11 Maart 1946 te Brussel (wet van 19 Augustus 1947), als volgt opgesteld :

« De Belgische Regering zal, voor zover de essentiële behoeften van België het toelaten, de terreinen, de gebouwen en bijhorigheden, alsmede de opslagplaatsen die van tijd tot tijd zouden kunnen gevraagd worden voor het logeren van het personeel en het opslaan van materieel en voorraden, ter beschikking stellen van de Britse Strijdkrachten.

» *Zij schijnt dus niet voor goedkeuring aan het Parlement te moeten voorgelegd worden.* » *Parl. Stuk. n° 80, Senaat, zittingsjaar 1951-1952, vergadering van 31 Januari 1952, blz. 51.)*

Deze laatste opvatting volgens welke het verdrag niet aan het Parlement ter bekrachtiging moest worden voorgelegd, zou gesteund zijn op artikel 22 van ditzelfde Verdrag, waarvan wij hierboven de tekst aanhaalden. Dit zou betekenen, dat de financiële lasten, veroorzaakt door deze Britse basis, uitsluitend ten laste van het Verenigd Koninkrijk zouden blijven « tenzij er anders overeengekomen werd ». En indien er anders overeengekomen werd, dan zou alleen deze in een andere zin opgemaakte overeenkomst aan het Parlement ter bekrachtiging moeten worden voorgelegd.

Zijnerzijds verklaarde de heer Minister van Buitenlandse Zaken in de Kamer, tijdens de interpellatie over de Operatie Gondola, ter vergadering van 18 Maart 1952 : « Het is sedert het begin de bedoeling der Regering geweest, aan dit verdrag de vorm van een bijzondere overeenkomst te geven. Deze zal natuurlijk aan het Parlement voorgelegd worden. Ik meen dus dat wij over een onaanvechtbare juridische basis zullen beschikken. »

In de loop van deze zelfde interpellatie gaf een lid, dat zich in het debat mengde, zijn mening als volgt te kennen : « Het geldt hier een uitvloeisel van het Verdrag van Brussel ».

De tekst van het Verdrag dat op 17 Maart 1948 te Brussel gesloten werd tussen België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, schijnt echter niet de mogelijkheid te behelzen tot het uitvoeren van dergelijke operaties vóór een gewapende aanval.

Het is in het Noord-Atlantisch Verdrag, ondertekend te Washington op 4 April 1949 dat de basis van de Operatie Gondola dient gezocht, en ook ligt. In artikel 3 van dit Verdrag wordt bepaald : « Ten einde de doeleinden van dit Verdrag beter te verwezenlijken zullen de partijen, ieder voor zich en tezamen, hun individueel en collectief vermogen om aan een gewapende aanval te weerstaan handhaven en ontwikkelen, door voortdurend en op doelmatige wijze zich zelf te versterken en elkander hulp te verlenen. »

Het is de N.A.T.O., die bij haar onderzoek, in 1950, van de strategische plannen in verband met de verdediging van West-Europa, besloot tot de noodzakelijkheid de

Le Gouvernement belge, tout comme les « partenaires anglais », semble avoir estimé que ce Traité du 11 mars 1946 pouvait aussi s'appliquer au cas de l'Opération Gondola : ils ont introduit leur demande et établi leur accord de principe sous cette égide. Ceci est affirmé dans le rapport de 1952 de la Commission de la Défense Nationale du Sénat, où nous lisons :

« Il est à noter que celle-ci (la convention sur la base britannique en Campine) n'est que la mise en œuvre de l'article 4b du Traité entre la Belgique et la Grande-Bretagne, relatif au statut et aux facilités à accorder aux forces sous le Haut Commandement britannique participant à l'occupation de l'Allemagne, signé à Bruxelles par M. Spaak le 11 mars 1946 (loi du 19 août 1947) et libellé comme suit :

» Le Gouvernement belge mettra à la disposition des Forces britanniques, pour autant que les besoins essentiels de la Belgique le permettent, les terrains, bâtiments et dépendances ainsi que les entrepôts qui pourront de temps en temps être demandés pour le logement du personnel et l'entreposage du matériel et des approvisionnements.

» *Elle ne semble donc pas être de celles qui doivent être soumises à la ratification du Parlement.* » (*Doc. Parl. n° 80 du Sénat, session 1951-1952, séance du 31 janvier 1952, p. 51.)*

Cette dernière opinion, suivant laquelle la convention en question ne devait pas être soumise à la ratification du Parlement, se baserait sur l'article 22 du même Traité, dont nous avons cité le texte ci-avant. Ce qui voudrait dire que les dépenses financières de cette base britannique resteraient exclusivement à charge du Royaume-Uni, « à moins qu'il n'en soit convenu autrement ». Et si l'on en convenait autrement, cette convention autre serait seulement à soumettre à la ratification du Parlement.

Par ailleurs, M. le Ministre des Affaires Etrangères déclara à la Chambre, lors de l'interpellation sur l'Opération Gondola, à la séance du 18 mars 1952 : « L'intention du Gouvernement, depuis le début, a été de couler cet accord sous la forme d'une convention particulière. Celle-ci sera évidemment soumise au Parlement. Nous disposerons donc, je pense, d'une base juridique indiscutable. »

Au cours de cette même interpellation, un honorable membre intervenant dans le débat, émit comme suit son opinion : « Il s'agit d'une conséquence du Traité de Bruxelles. »

Mais il ne semble pas que le texte du traité signé à Bruxelles le 17 mars 1948 entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni prévoie la possibilité de pareilles opérations avant une agression armée.

C'est dans le Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949, que devait être cherchée, que se trouve la base de l'Opération Gondola. L'article 3 de ce traité stipule : « Afin d'assurer de façon plus efficace la réalisation des buts du présent traité, les parties agissant individuellement et conjointement, d'une manière continue et effective, par le développement de leurs propres moyens et en se prêtant mutuellement assistance, maintiendront et accroîtront leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée. »

C'est l'O.T.A.N. qui, lors de son examen en 1950 des plans stratégiques concernant la défense de l'Europe Occidentale, conclut à la nécessité de déplacer au plus tôt vers

verbindingslijn van de Britse troepen zo spoedig mogelijk naar Antwerpen toe te verleggen. (Zie redevoering van de Minister van Landsverdediging tijdens de interpellatie in de Kamer, op 18 Maart 1952).

Trouwens alleen het Noord-Atlantisch Verdrag wordt ingeroepen bij de inleiding van het « Algemeen Verdrag », op 12 November 1952 ondertekend, dat de vrucht is van onderhandelingen welke tussen beide regeringen werden ingezet, begin 1951, zegge onmiddellijk na hun principiële akkoord.

Dit « Algemeen Verdrag betreffende de oprichting van een Britse militaire basis in België » is ontegensprekelijk de juridische basis van de Operatie Gondola.

Bedoeld Algemeen Verdrag is aan de goedkeuring van de Kamers onderworpen.

*
**

Na aldus het ontstaan en het eerste gevolg te hebben uiteengezet van het Algemeen Verdrag, dat U ter goedkeuring wordt voorgelegd, willen wij er ook de nadruk op leggen dat het verder strekt dan de operatie Gondola.

Deze laatste wordt omstandig genoeg omschreven bij artikel 2. De verdeling van de lasten tussen beide regeringen wordt er slechts voor deze basis bedoeld. De andere voorwaarden, die in het Algemeen Verdrag worden bepaald, de modaliteiten in zake de oprichting en de werking, nog vast te stellen door de militaire overheden van beide landen, slaan enkel op deze basis in de streek Antwerpen.

Maar het Algemeen Verdrag heeft een ruimere strekking. *Telkens als beide regeringen dit noodzakelijk zullen achten* hetzij met het oog op de ravitaillering der op het Europese Vasteland gestationeerde Britse strijdkrachten, *hetzij om gevolg te geven aan iedere aanbeveling van de Noord-Atlantische Raad of van zijn bevoegde organen*, zal de Belgische Regering aan de Britse Strijdkrachten het recht verlenen om door België te reizen en er te verblijven (Eerste artikel).

Het algemeen Verdrag voorziet ook de wederkerigheid ten bate van België, dat de machtiging zal kunnen bekomen tot het oprichten van een Belgische militaire basis in Groot-Brittannië, *onder dezelfde voorwaarden als die, waarover overeengekomen werd voor de oprichting van een Britse basis in de streek van Antwerpen* (art. 6).

En dit Verdrag zal van kracht blijven zolang tussen beide Regeringen de verplichtingen van wederzijdse hulpverlening voortvloeiende uit het Noord-Atlantisch Verdrag zullen blijven voortbestaan, tenzij beide Regeringen, in gemeen overleg, hieromtrent anders beslissen (art. 9).

Welnu, in het Noord-Atlantisch Verdrag van 4 April 1949 wordt voor dit Verdrag een eerste geldigheidsduur van 20 jaar bepaald, tijdens welke geen enkele partij er een einde kan aan maken.

*
**

Uw Commissie heeft dit Algemeen Verdrag eenparig goedgekeurd.

Zij stelt aan de Kamer voor hetzelfde te doen.

De Verslaggever,
A. DE VLEESCHAUWER.

De Voorzitter,
F. VAN CAUWELAERT.

Anvers la ligne de communication des troupes britanniques. (Voir discours du Ministre de la Défense Nationale lors de l'interpellation du 18 mars 1952 à la Chambre).

C'est du reste le traité de l'Atlantique Nord seul qui est invoqué dans le préambule de la « Convention Générale », signée le 12 novembre 1952, résultat des négociations entamées entre les deux Gouvernements depuis le début de 1951, c'est-à-dire aussitôt après leur accord de principe.

Cette « Convention générale relative à l'établissement d'une base militaire britannique en Belgique » est la base juridique indiscutable de l'Opération Gondola.

Cette Convention générale doit recevoir l'assentiment des Chambres.

*
**

Si nous avons jusqu'ici exposé la genèse et le premier résultat de la Convention générale soumise à votre approbation, nous voulons aussi souligner que sa portée dépasse l'Opération Gondola.

Cette dernière y est prévue avec une suffisante précision à l'article 2. Le règlement des charges entre les deux Gouvernements n'y est envisagé que pour cette base seulement. Les autres conditions stipulées dans la Convention générale, les modes d'établissement et de fonctionnement à déterminer par les autorités militaires des deux pays, ne visent que cette base dans la région d'Anvers.

Mais la portée de la Convention générale est plus large. *Chaque fois que la nécessité en apparaîtra aux deux Gouvernements, soit en vue d'assurer le ravitaillement des forces britanniques stationnées sur le continent européen, soit en vue de répondre à toutes recommandations du Conseil de l'Atlantique Nord ou de ses organismes qualifiés*, le Gouvernement belge accordera aux forces britanniques le droit de passage et de séjour en Belgique (art. 1).

La Convention générale prévoit en outre la réciprocité pour la Belgique qui pourra obtenir l'autorisation d'établir une base militaire belge en Grande-Bretagne, *à des conditions analogues* à celles convenues pour l'établissement de la base britannique dans la région d'Anvers (art. 6).

Et cet accord demeurera en vigueur tant que dureront entre les deux Gouvernements les obligations d'assistance mutuelle résultant du Traité de l'Atlantique, à moins que les deux Gouvernements n'en décident autrement de commun accord (art. 9).

Or le Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949 prévoit pour lui-même une première durée de 20 ans, pendant laquelle aucune partie n'y pourra mettre fin.

*
**

Votre Commission a unanimement approuvé cette Convention générale.

Elle propose à la Chambre d'en faire autant.

Le Rapporteur,
A. DE VLEESCHAUWER.

Le Président,
F. VAN CAUWELAERT.