

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1961-1962.

SEANCE DU 23 JANVIER 1962.

Projet de loi autorisant le passage et le séjour en Belgique des troupes des pays liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique-Nord.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES (1)
PAR M. **MOREAU DE MELEN.**

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 121 de la Constitution dispose, notamment, « qu'aucune troupe étrangère ne peut... occuper ou traverser le territoire qu'en vertu d'une loi. »

Or, le Traité de l'Atlantique-Nord impose à chaque Partie contractante le devoir d'assistance mutuelle, ce qui implique une étroite coopération militaire entre les alliés et parlant la nécessité d'autoriser éventuellement les troupes de l'une à traverser le territoire de l'autre, ou à y séjourner.

Pour observer le prescrit constitutionnel, il faut donc en Belgique, une loi.

Mais on peut se demander si la loi d'approbation du Traité de l'Atlantique-Nord ne comporte pas une autorisation implicite, ou mieux, si la convention subséquente sur le statut des forces de l'OTAN du 19 juin 1951, qui a aussi reçu l'assentiment des Chambres, ne suffit pas, étant donné qu'un de ses considérants rap-

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

MM. Struye, président; Chot, le baron de Dorlodot, Dekeyzer, De Winter, Leynen, Van Hemelrijk, Van Houtte et Moreau de Melen, rapporteur.

R. A 6191.

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

346 (Session de 1959-1960) : N° 1 : Projet de loi.

168 (Session extraordinaire de 1961) : N° 2 : Rapport.

Annales de la Chambre des Représentants :

2 et 23 novembre 1962.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1961-1962.

VERGADERING VAN 23 JANUARI 1962.

Ontwerp van wet dat de doortocht en het verblijf in België toelaat van de troepen van de met België door het Noord-Atlantisch Verdrag verbonden landen.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN (1) UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **MOREAU DE MELEN.**

DAMES EN HEREN,

Artikel 121 van de Grondwet bepaalt onder meer, dat « geen vreemde troepen... het grondgebied (mogen) bezetten of doortrekken dan krachtens een wet. »

Welnu, het Noord-Atlantisch Verdrag legt aan iedere Verdragsluitende Partij de plicht op tot onderlinge hulpverlening, wat een nauwe militaire samenwerking insluit en bijgevolg ook de noodzaak om eventueel de doortocht of het verblijf van de troepen van de ene Partij op het grondgebied van de andere toe te staan.

In België is dus een wet vereist wil men het grondwettelijk voorschrift naleven.

Maar men kan zich afvragen of de wet tot goedkeuring van het Noord-Atlantisch Verdrag niet stilzwijgend de toelating inhoudt, of beter nog, of de daaropvolgende overeenkomst betreffende de rechtspositie van de Navo-krijgsmacht van 19 juni 1951, die ook door de Kamers werd goedgekeurd, niet voldoende is,

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

De heren Struye, voorzitter; Chot, Baron de Dorlodot, Dekeyzer, De Winter, Leynen, Van Hemelrijk, Van Houtte en Moreau de Melen, verslaggever.

R. A 6191.

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

646 (Zitting 1959-1960) : N° 1 : Ontwerp van wet.

168 (Buitengewone zitting 1961) : N° 2 : Verslag.

Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

22 en 23 november 1961.

pelle « que les forces d'une Partie peuvent, par accord, être envoyées en service sur le territoire d'une autre. »

Il est incontestable qu'en cette matière, mieux vaut une stipulation expresse qu'une autorisation tacite. Quant à la phrase très précise du statut, qui d'ailleurs ne figure qu'au préambule, elle énonce une éventualité peut-être nécessaire, mais est-il possible d'affirmer que son approbation législative vaille autorisation expresse ?

Pour lever tout doute, le Gouvernement a préféré déposer le présent projet, dont l'article unique dispose que : « les troupes des Etats liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique-Nord peuvent traverser le territoire national ou y être stationnées... »

Mais il précise que cela n'aura lieu que : « dans les limites et conditions fixées pour chaque cas dans des accords d'exécution à conclure avec les gouvernements intéressés. »

Reprenons chacun de ces termes :

1^o après le vote du présent projet, l'autorisation ne sera plus donnée dans chaque cas d'application, par le législateur. L'accord conclu avec un allié en vertu de la présente loi ne devra pas recevoir l'assentiment des Chambres. Il s'agira, en effet, d'un accord d'exécution.

A la Commission des Affaires Etrangères de l'autre Assemblée, la question a été posée de savoir s'il ne fallait pas une loi pour chaque cas déterminé. Le Ministre a répondu négativement, en invoquant la rédaction de l'article 121 de notre pacte fondamental qui use de l'expression : « en vertu d'une loi » et non « par une loi ». Il en résulte, d'après lui, que pour respecter la Constitution, il suffirait d'une seule disposition législative habilitant le Gouvernement à accorder l'autorisation requise.

Cette intéressante distinction a bien été faite par un auteur (P. De Visscher, *Essai d'une interprétation logique des principes constitutionnels en matière d'enseignement*, Bruxelles, 1955, p. 6). Il ne paraît cependant pas que le Constituant ait voulu attacher pareille conséquence à cette différence de terminologie. Il semble au contraire avoir employé tantôt l'une, tantôt l'autre expression sans raison particulière. S'il fallait accorder tant d'importance à ces prépositions « par » ou « en vertu de », on ne comprendrait, par exemple, pas pourquoi l'article 2, qui emploie le terme « par » exigerait donc une loi spéciale pour l'établissement de chaque subdivision de province, tandis que l'article 3 qui use des mots : « en vertu de » se contenterait d'une loi générale pour les changements ou rectifications des limites de l'Etat, des provinces et des communes, ce qui est beaucoup plus important. Le même argument a été tiré de l'article 68 par M. Struyé le 2 mars 1955 à la tribune du Sénat (*Annales Sénat*, 2 mars 1955, p. 821).

En réalité, la question est simple. Le projet de loi concerne des troupes bien déterminées parmi les trou-

angezies een der consideransen er aan herinnert « dat de krijgsmachten van een Partij, bij overeenkomst, met een dienstopdracht op het grondgebied van een andere Partij kunnen gezonden worden ».

Het is een feit dat op dit gebied een uitdrukkelijk beding beter is dan een stilzwijgende toelating. Wat die zeer preciese zin van het statuut betreft, die trouwens slechts in de aanhef voorkomt, hij gewaagt van een wellicht noodzakelijke mogelijkheid, maar mag men aannemen dat de goedkeuring ervan in de Kamers een uitdrukkelijke toelating betekent ?

Om alle twijfel weg te nemen, verkoos de Regering dit ontwerp in te dienen, waarvan het enig artikel bepaalt : « De troepen van de Staten met België door het Noord-Atlantisch Verdrag verbonden mogen het nationaal grondgebied doortrekken of er gestationeerd zijn... »

Maar hieraan wordt toegevoegd dat dit slechts mag geschieden « binnen de grenzen en onder de voorwaarden voor elk geval vastgesteld in met de betrokken Regeringen te sluiten uitvoeringsakkoorden. »

Laten wij elk van deze termen wat nader beschouwen :

1^o Na de goedkeuring van het ontwerp zal de toelating voor elk bijzonder geval niet meer door de wetgever worden verleend. Een akkoord, krachtens deze wet met een bevriende mogendheid gesloten, zal niet meer door de Kamers behoeven te worden bekrachtigd. Het zal immers een uitvoeringsakkoord zijn.

In de Commissie voor de Buitenlandse Zaken van de Kamer is de vraag gesteld of voor ieder afzonderlijk geval een wet is vereist. De Minister heeft ontkennend geantwoord met een beroep op artikel 121 van onze Grondwet, waarin gezegd wordt : « krachtens een wet » en niet « bij een wet ». Zijns inziens blijkt hieruit dat een enkele wetsbepaling waarbij de Regering wordt gemachtigd de vereiste toelating te verlenen toereikt om aan de eis van de Grondwet te voldoen.

Een schrijver (P. De Visscher : « *Essai d'une interprétation logique des principes constitutionnels en matière d'enseignement* », Brussel 1955, blz. 6) heeft terecht dit interessant onderscheid gemaakt. Het schijnt nochtans dat de grondwetgever aan dit terminologisch verschil niet zulk een gevolg heeft willen verbinden. Hij schijnt integendeel, zonder bijzondere reden, nu eens deze, dan weer gene uitdrukking te hebben gebruikt. Indien er inderdaad zoveel belang moet worden gehecht aan de voorzetsels « bij » en « krachtens » is het bijvoorbeeld niet te begrijpen waarom artikel 2, waarin de term « bij » voorkomt, een speciale wet zou vereisen voor het vaststellen van elk provincie-onderdeel, terwijl artikel 3, dat het woord « krachtens » gebruikt, met een algemene wet genoeg zou nemen voor de wijzigingen of de nadere vaststellingen van de grenzen van het Rijk, van de provinciën en van de gemeenten, wat toch veel gewichtiger is. In de Senaatsvergadering van 2 maart 1955 haalde de heer Struyé hetzelfde argument uit artikel 68. (*Handelingen van de Senaat*, 2 maart 1955, blz. 824).

In werkelijkheid is het probleem eenvoudig. Het wetsontwerp heeft betrekking op welbepaalde vreemde

pes étrangères. Ce sont celles des Etats liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord.

Pour autoriser le passage et le séjour de ces forces, il faut une loi spéciale. Le projet est donc respectueux de la Constitution.

Le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs pas fait d'observations à propos du projet.

Est-ce à dire que, par le vote du texte qu'il nous soumet, le Gouvernement recevra un blanc-seing ? Assurément non. Pour chaque accord donné, il restera évidemment responsable devant les Chambres.

Lors des débats devant l'autre Assemblée, le compte-rendu analytique fait dire à M. Fayat, Ministre Adjoint aux Affaires Etrangères, que « le Gouvernement déterminerait minutieusement les conditions et les *soumettrait* au Parlement » (C.R.A. Chambre, 22 novembre 1961, p. 31).

C'est manifestement une erreur de plume, car aucune obligation de cette espèce n'est imposée par le texte du projet. Les annales du 22 novembre (p. 9) ne rapportent d'ailleurs pas pareil propos.

Poursuivons l'examen du texte :

2° Il y aura un accord pour chaque cas. L'autorisation ne sera donc *pas générale*.

3° Elle ne sera *pas non plus illimitée*, ni *pure et simple*. L'accord fixera chaque fois les limites et aussi les conditions auxquelles elle sera subordonnée.

Telle est l'économie du projet, et celui-ci eut été sans doute voté à la quasi-unanimité par la Chambre, si quelques orateurs n'avaient envisagé son application à des troupes allemandes et évoqué le séjour de celles-ci dans des bases installées sur notre sol.

Remarquons que si le projet ne vise pas expressément le séjour dans des bases militaires, l'exposé des motifs le cite comme exemple.

On a fait valoir essentiellement des motifs psychologiques, très explicables à certains égards et aussi d'opportunité politique, à raison des tentatives actuellement faites pour détendre les relations entre l'Est et l'Ouest.

Le Ministre a répondu qu'il n'était pas question d'ouvrir toutes grandes les portes du pays pour permettre l'admission de n'importe qui. Rappelons que le projet s'applique d'ailleurs à tous les Etats liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique-Nord et non à tel pays déterminé. Et pour prendre le cas de la République Fédérale Allemande, il ne faut pas oublier que celle-ci est actuellement membre de l'OTAN et que l'Alliance nous impose des obligations à l'égard de tous nos partenaires, quels qu'ils soient. C'est au cours de la procédure d'admission de ce pays que ces considérations trouvaient leur place. Un des Membres a, du reste rappelé qu'il y avait été hostile, ce qui lui permettait de s'opposer au projet actuel.

Quant à l'inopportunité politique, le Ministre a déclaré que le Gouvernement était parfaitement soucieux du maintien de la paix et du rapprochement

troepen, namelijk die van de Staten die met België verbonden zijn door het Noord-Atlantisch Verdrag.

Een bijzondere wet is vereist om de doortocht en het verblijf van deze troepen toe te laten. Het ontwerp is dus niet in strijd met de Grondwet.

De Raad van State heeft trouwens geen opmerkingen gemaakt in verband met het ontwerp.

Wil dat zeggen dat wij de Regering door de aanneeming van de ingediende tekst een volmacht in de hand geven ? Zeker niet. Voor iedere gegeven toelating blijft zij natuurlijk verantwoordelijk voor de Kamers.

Bij de debatten voor de andere Vergadering zou de heer Fayat, Minister, Adjunct voor Buitenlandse Zaken, volgens het Beknopt Verslag verklaard hebben, dat « de Regering zorgvuldig de voorwaarden zou bepalen en *voorleggen* aan het Parlement » (Beknopt Verslag Kamer, 22 november 1961, blz. 31).

Dit is klaarblijkelijk een schrijffout want de tekst van het ontwerp legt geen enkele verplichting van dien aard op. De Handelingen van 22 november (blz. 9) maken trouwens geen melding van deze verklaring.

Laten we de tekst nu verder onderzoeken :

2° Er zal een akkoord worden gesloten voor ieder geval. De toelating zal dus *niet algemeen* zijn.

3° Zij zal ook niet *onbeperkt* of *onvoorwaardelijk* zijn. Telkens zal het akkoord de grenzen alsook de voorwaarden vaststellen waaraan zij onderworpen is.

Dit is dan de strekking van het ontwerp en ongetwijfeld had de Kamer het met quasi-eenparigheid van stemmen aangenomen, hadden enkele sprekers geen gewag gemaakt van de toepassing ervan op Duitse troepen, en van het verblijf van die troepen in basissen op ons grondgebied aangelegd.

Er zij opgemerkt dat in het ontwerp niet uitdrukkelijk sprake is van verblijf in militaire basissen maar dat de memorie van toelichting het als voorbeeld geeft.

Men voerde hoofdzakelijk psychologische argumenten aan, die zeer goed te begrijpen en ook politiek gegrond zijn, om reden van de pogingen die op dit ogenblik worden aangewend met het oog op een ontspanning in de betrekkingen tussen Oost en West.

De Minister heeft geantwoord dat er geen sprake van was de deuren wijd open te zetten en om het even wie binnen te laten. Wij herinneren eraan dat het ontwerp trouwens van toepassing is op alle Staten die samen met België verbonden zijn door het Noord-Atlantisch Verdrag, en niet op een welbepaald land. En om het voorbeeld te nemen van de Duitse Bondsrepubliek : men mag niet uit het oog verliezen dat deze op het ogenblik lid is van de NAVO en dat het Verbond ons verplichtingen oplegt ten aanzien van al onze partners, wie die ook zijn. Het is tijdens de besprekingen nopens de toelating van dat land dat men de bovenstaande bedenkingen had moeten uiten. Een der leden herinnerde er overigens aan dat hij er zich tegen had gekant, wat hem het recht geeft ook tegen dit ontwerp op te komen.

Wat de politieke ongewenstheid betreft, heeft de Minister verklaard dat de Regering zeer bezorgd is voor het behoud van de vrede en de toenadering tussen de

entre les peuples. Le texte, dont il demande le vote, règle simplement le transit ou le séjour éventuel en Belgique de troupes des pays de l'OTAN.

Votre Commission estime que le projet est une conséquence normale du Traité de l'Atlantique-Nord et partant vous en propose l'adoption.

Quant au statut qui est applicable aux forces étrangères autorisées à passer ou à séjourner sur notre territoire, c'est celui qui a été établi par la Convention du 19 juin 1951. Les dommages causés en Belgique par des membres de ces pays seront indemnisés suivant les conditions qu'elle détermine.

Votre Commission a voté à l'unanimité le projet de loi.

Elle a de même approuvé le présent rapport.

Le Rapporteur,
H. MOREAU DE MELEN.

Le Président,
P. STRUYE.

volkeren. De tekst die hij ter goedkeuring voorlegt, regelt eenvoudig de doortocht en het eventuele verblijf in België van troepen van de NAVO-landen.

Uw Commissie is van mening dat het ontwerp een normaal uitvloeisel is van het Noord-Atlantisch Verdrag en stelt U dan ook voor het aan te nemen.

De rechtspositie van de vreemde troepen, die toelating krijgen om door ons grondgebied te trekken of er te verblijven, is die welke werd vastgesteld door de Overeenkomst van 19 juni 1951. De schade in België veroorzaakt, zal vergoed worden volgens de modaliteiten en onder de voorwaarden die daarin bepaald zijn.

Uw Commissie heeft het wetsontwerp met algemene stemmen aangenomen.

Zij heeft evenzo dit verslag goedgekeurd.

De Verslaggever,
H. MOREAU DE MELEN.

De Voorzitter,
P. STRUYE.