Coordination (1)

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de égislation, deuxième chambre, aisi par le Ministre des Affaires trangères, le 10 novembre 1954, 'une demande d'avis sur un projet e loi "portant approbation des ctes internationaux suivants :

) protocole modifiant et complétant le traité signé à Bruxelles, le 17 mars 1948, entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord;

) protocole n° II sur les forces de l'Union de l'Europe occidentale;

) protocole n° III relatif au contrôle des armements et annexes;

) protocole n° IV relatif à l'agence de l'Union de l'Europe occidentale pour le contrôle des armements,

signés à Paris, le 23 octobre 1954",

et le 26 novembre 1954 sur un amendement à ce projet, a donné le 29 novembre 1954 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 10e November 1954 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de volgende internationale akten :

a) protocol tot wijziging en aanvulling van het verdrag, ondertekend op 17 Maart 1948 te Brussel, tussen België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland;

b) protocol nr II betreffende de strijdkrachten van de West-Europese Unie;

c) protocol nr III betreffende het toezicht op de bewapening en bijlagen;

d) protocol nr IV betreffende het agentschap van de West-Europese Unie voor het toezicht op de bewapening,

ondertekend op 23 October 1954, te Parijs",

en de 26e November 1954 over een amendement van dit ontwerp, heeft de 29e November 1954 het volgend advies gegeven :

Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat comporte deux parties bien distinctes, la première, contenue dans l'article 1er, prévoit l'approbation des quatre protocoles au Traité de Bruxelles signé à Paris le 23 octobre 1954, la seconde, qui fait l'objet de l'article 2, rend applicables aux forces belges en Allemagne, les dispositions du protocole sur la cessation du régime d'occupation dans la République Fédérale d'Allemagne, relatives aux forces étrangères stationnées sur le territoire de la dite république, pendant la période transitoire prévue par ce protocole, bien que la Belgique n'y soit point partie.

+

\+ +

Les protocoles au Traité de Bruxelles ont pour objet essentiel d'apporter à ce traité les aménagements que les puissances contractantes jugent nécessaires pour permettre à la République Fédérale d'Allemagne d'apporter sa contribution à la défense de l'Europe occidentale.

L'approbation de ces protocoles ne soulève, au point de vue juridique, de réserves que dans la mesure où ils confèrent au Conseil de l'Europe occidentale le pouvoir de prendre, à la simple majorité des voix, c'est-à-dire sans le consentement du représentant de la puissance en cause, deux espèces de décisions : d'une part, les décisions par lesquelles le Conseil fixera le niveau des stocks d'armes atomiques, chimiques et biologiques que les puissances contractantes qui n'auront pas renoncé au droit de produire ces armes, pourront détenir sur le continent européen lorsque

.../...

la fabrication aura dépassé dans leurs territoires continentaux le stade expérimental et sera entrée dans la phase de production effective, d'autre part les décisions par lesquelles ce même Conseil prend les mesures qu'il juge nécessaires en cas d'infraction par les puissances, aux décisions fixant le niveau des stocks de ces armes (article 3 du protocole n° III relatif au contrôle des armements; article 20 du protocole n° IV relatif à l'Agence de l'Union de l'Europe occidentale pour le contrôle des armements).

Fixer l'importance de l'armement d'un Etat est un attribut essentiel de sa souveraineté. Charger un organisme international de prendre, dans le domaine particulièrement important des armes atomiques, chimiques et biologiques, des décisions qui, bien qu'acquises contre la volonté de l'Etat intéressé ou contre son avis, s'imposeront à lui, implique nécessairement le transfert à cet organisme de pouvoirs dont la Constitution confie l'exercice au Roi, sous le contrôle des Chambres.

C'est aussi apporter à la souveraineté nationale des limitations particulièrement importantes puisque l'Etat aliène pour près de 50 ans le droit de fixer lui-même le niveau de son armement atomique, chimique et biologique, pour s'en remettre à un organisme international dont les décisions seront exposées à ne pas coïncider toujours avec les nécessités propres de sa défense, quelque légitimes qu'elles puissent être.

Ces considérations amènent le Conseil d'Etat à conclure que, sur ce point, les protocoles au Traité

.../...

de Bruxelles créent une autorité supranationale à laquelle la Belgique transfère une prérogative essentielle reconnue aux autorités nationales. A cet égard ils se concilient mal avec les normes constitutionnelles et notamment avec l'article 25.

Sans doute, le transfert d'attributions qu'impliquent les protocoles est-il loin d'avoir l'ampleur des transferts que prévoyaient les actes internationaux concernant la Communauté européenne de défense, actes qui ont entraîné la convocation d'une assemblée constituante. Mais il n'en demeure pas moins que les raisons qui ont conduit à cette décision existent, en principe, également en l'occurrence.

La circonstance que l'Assemblée constituante est actuellement réunie donnera toutefois aux Chambres plus de liberté pour apprécier si les raisons d'urgence et d'impérieuse nécessité qui les ont déterminées à donner leur approbation aux actes internationaux concernant la Communauté européenne de défense avant toute revision constitutionnelle, militent ou non en faveur de l'application de la même manière de procéder.

L'article 2 du projet tend, d'après les renseignements qui ont été donnés au Conseil d'Etat, à pourvoir, en attendant la conclusion avec la République Fédérale d'Allemagne d'un accord auquel la Belgique serait partie, à la situation qui naîtra pour elle de la présence de troupes belges en Allemagne une fois entré en vigueur le protocole signé à Paris le 23 octobre 1954 par les représentants des Etats-Unis d'Amérique, de la Grande-Bretagne, de la République Française et de la République Fédérale d'Allemagne sur la cessation du régime d'occupation.

.../...

Il se présente comme une disposition de loi purement interne et s'inspire de la considération que pour régler la situation, il suffit de rendre applicables aux forces belges en Allemagne, par une décision autonome du législateur belge, les dispositions de quelque nature qu'elles soient, qui régiraient à ce moment les forces étrangères stationnées en Allemagne.

L'article 2 implique nécessairement l'accession de la Belgique à la convention sur la présence des forces étrangères sur le territoire de la République Fédérale d'Allemagne, signée à Paris le 23 octobre 1954 par les puissances signataires du protocole sur la cessation du régime d'occupation.

Or, l'accession à cette convention aura automatiquement pour effet, en vertu de l'article 8 de la convention sur les relations entre les Trois Puissances et la République Fédérale d'Allemagne amendé par le protocole sur la cessation du régime d'occupation, de rendre pendant la période que prévoit l'article 2/ applicable à la Belgique et à ses forces stationnées en Allemagne, la convention relative aux droits et obligations des forces étrangères et de leurs membres sur le territoire de la République Fédérale d'Allemagne, ainsi que la convention financière.

A cet égard, il est à remarquer que ces conventions, pour ne faire état que d'elles, s'immiscent non seulement dans les rapports de droit interne entre la Belgique et ses nationaux, mais dans les relations de la Belgique et de ses nationaux avec la République Fédérale d'Allemagne.

.../...

Elles comportent diverses dispositions grevant l'Etat belge et liant individuellement des Belges à l'égard de la République Fédérale.

Dès lors, il ne pourrait suffire de la disposition de l'article 2 pour lier valablement la Belgique et ses nationaux d'une part, et la République Fédérale d'Allemagne d'autre part.

L'accession de la Belgique à la convention sur la présence des forces étrangères sur le territoire de la République Fédérale d'Allemagne devant, en raison de l'interdépendance des divers actes internationaux qui concernent la matière, nécessairement et automatiquement grever l'Etat et lier individuellement les Belges, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il conviendrait de remplacer la disposition constituant l'article 2 du projet, par une disposition plus conforme à l'article 68 de la Constitution, et par laquelle serait marqué l'assentiment des Chambres à l'accession par le Roi à la convention sur la présence des forces étrangères sur le territoire de la République Fédérale d'Allemagne.

Cette disposition pourrait être rédigée ainsi qu'il suit :

"Article 2.

Sortira son plein et entier effet, l'acte par lequel le Roi accédera à la convention sur la présence des forces étrangères sur le territoire de la République Fédérale d'Allemagne, signée à Paris le 23 octobre 1954 et qui, en conséquence, rendra applicables, en tant qu'elles intéressent la Belgique, les dispositions du protocole sur la cessation du régime d'occupation dans la République Fédérale d'Allemagne,

.../...

signé à Paris le même jour, ainsi que les dispositions des accords auxquels ce protocole se réfère et qu'il modifie.".

+

+ +

Le Conseil d'Etat signale enfin :

1° - que les dispositions liant individuellement les Belges en vertu de l'accession au Traité sur la présence des forces étrangères sur le territoire de la République Fédérale d'Allemagne devront, comme l'a rappelé pour le Traité de Mannheim un arrêt récent de la Cour de cassation, être publiées en Belgique pour pouvoir y être appliquées;

2° - que l'intitulé du projet devrait faire mention de l'approbation prévue par l'article 2;

3° -que lorsqu'un instrument diplomatique comporte des annexes, il est dans la pratique habituellement suivie de comprendre ces annexes dans les instruments à approuver.

Pour ce faire, l'article 1er gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 1er.

Les protocoles... - Protocole n° 3, relatif au contrôle des armements,et ses annexes...".

(le reste comme au projet du Gouvernement).

In het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp zijn twee delen duidelijk te onderscheiden : het eerste deel, vervat in artikel 1, voorziet in de goedkeuring van de vier te Parijs op 23 October 1954 ondertekende Protocollen bij het Verdrag van Brussel, het tweede deel, dat het voorwerp is van artikel 2, verklaart, voor de duur van de in dit Protocol bepaalde overgangsperiode, ofschoon België hierbij niet als partij betrokken is, op de Belgische strijdkrachten in Duitsland van toepassing de bepalingen van het Protocol over de beëindiging van het bezettingsregime in de Duitse Bondsrepubliek, die betrekking hebben op de op het grondgebied van genoemde Republiek gestationneerde buitenlandse strijdkrachten.

\+

\+ \+

Hoofddoel van de Protocollen bij het Verdrag van Brussel is, dit Verdrag aan te passen in de mate waarin de verdragsluitende mogendheden dit nodig achten om de Bondsrepubliek Duitsland gelegenheid te geven het hare in de verdediging van West-Europa bij te dragen.

Uit een juridisch oogpunt rijzen bij de goedkeuring van deze Protocollen slechts bezwaren voor zover aan de Raad van de West-Europese Unie bevoegdheid wordt verleend om met gewone meerderheid van stemmen, dit is zonder de toestemming van de vertegenwoordiger van de betrokken mogendheid, tweeërlei soorten van beslissingen te nemen: enerzijds beslissingen waarbij de raad bepaalt hoeveel biologische,

.../...

chemische en atoomwapens de verdragsluitende partijen die geen afstand zullen hebben gedaan van het recht deze wapens te produceren, op het Europese vasteland in voorraad zullen mogen houden, wanneer de fabricage in hun onderscheidene grondgebieden op het vasteland buiten het experimentele stadium zal zijn getreden en met de werkelijke productie er van een begin zal zijn gemaakt; anderzijds de beslissingen waarbij deze raad de maatregelen treft welke hij nodig acht, ingeval de mogendheden inbreuk maken op beslissingen tot vaststelling van de voorraden dezer wapens (artikel 3 van Protocol nr III betreffende het toezicht op de bewapening, artikel 20 van het Protocol nr IV betreffende het Agentschap van de West-Europese Unie voor toezicht op de bewapening).

Het vaststellen van de hoegrootheid van de bewapening van een Staat is een wezenlijk attribuut van zijn soevereiniteit. Indien men een internationaal lichaam gelast, op het bijzonder belangrijke gebied van de chemische, biologische en atoomwapens, beslissingen te nemen die, ofschoon zij tegen de wil van de betrokken Staat of tegen diens advies zijn verkregen, toch voor hem gelding zullen hebben, impliceert dit noodzakelijkerwijze dat aan dit gezagsorgaan bevoegdheden worden overgedragen, waarvan de Grondwet de uitoefening aan de Koning, onder het toezicht van de Kamers, opdraagt.

Het is tevens een bijzonder aanzienlijke beperking van de nationale soevereiniteit, aangezien de Staat voor nagenoeg vijftig jaar het recht uit handen geeft zelf de omvang van zijn chemische, biologische en atoomwapens vast te stellen, om zich daarvoor te verlaten op een internationaal

.../...

gezagsorgaan, waarvan de beslissingen niet noodzakelijk zullen samenvallen met de eigen behoeften, hoe gewettigd ook, van zijn verdediging.

Op grond van deze overwegingen komt de Raad van State tot het besluit dat op dit punt de Protocollen bij het Verdrag van Brussel een supranationaal gezag instellen aan hetwelk België een wezenlijk, aan de nationale overheid verleend prerogatief overdraagt. In dit opzicht zijn ze bezwaarlijk met de Grondwettelijke normen en inzonderheid met artikel 25 overeen te brengen.

Weliswaar is de door de Protocollen geïmpliceerde overdracht van bevoegdheden lang niet zo uitgebreid als die bepaald door de internationale akten betreffende de Europese Defensie Gemeenschap, welke akten de bijeenroeping van een Grondwetgevende vergadering hebben medegebracht. Toch blijft het een feit dat de redenen die tot deze beslissing hebben bewogen, in beginsel, ook hier voorhanden zijn.

Daar de Grondwetgevende vergadering thans zitting heeft, zullen de Kamers evenwel vrijer kunnen oordelen of de redenen van dringende spoed en dwingende noodzakelijkheid, die hen hebben doen besluiten de internationale akten betreffende de Europese Defensie Gemeenschap goed te keuren vóór enigerlei herziening van de Grondwet, al dan niet voor de toepassing van een zelfde werkwijze pleiten.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen, wordt met artikel 2 beoogd, in afwachting dat met de Duitse Bondsrepubliek een overeenkomst tot stand komt waarbij België partij zal zijn, te voorzien in de toestand die voor België zal ontstaan uit de aanwezigheid van Belgische strijdkrachten in Duitsland na de inwerkingtreding van het Protocol, 23 October 1954 te Parijs ondertekend door de vertegenwoordigers van de Verenigde Staten

.../...

van Amerika, van Groot-Brittannië, van de Franse Republiek en van de Duitse Bondsrepubliek betreffende de beëindiging van het bezettingsregime.

Het artikel doet zich voor als een bepaling van louter interne wetgeving en gaat uit van de overweging dat het voor de regeling van de toestand volstaat, door een autonome beslissing van de Belgische wetgever op de Belgische strijdkrachten in Duitsland van toepassing te verklaren de bepalingen, van welke aard ook, welke op dat tijdstip voor de in Duitsland gestationneerde buitenlandse strijdkrachten zouden gelden.

Artikel 2 impliceert noodzakelijkerwijze de toetreding van België tot de Conventie betreffende de aanwezigheid van buitenlandse strijdkrachten op het grondgebied van de Duitse Bondsrepubliek, op 23 October 1954 te Parijs getekend door de Mogendheden, die het Protocol over de beëindiging van het bezettingsregime ondertekenden.

Uit de toetreding tot die Conventie zal echter, krachtens artikel 8 van de Conventie betreffende de betrekkingen tussen de drie Mogendheden en de Duitse Bondsrepubliek, gewijzigd bij het Protocol over de beëindiging van het bezettingsregime, automatisch volgen dat gedurende de bij artikel 2 bepaalde periode op België en op zijn in Duitsland gestationneerde strijdkrachten toepasselijk worden gemaakt de Conventie betreffende de rechten en verplichtingen van buitenlandse strijdkrachten en van leden daarvan op het grondgebied van de Duitse Bondsrepubliek, alsmede de Financiële Conventie.

.../...

In dat opzicht valt op te merken dat deze Conventies, om enkel bij deze te blijven, zich niet alleen in de betrekkingen van intern recht tussen België en zijn burgers mengen, maar ook in de betrekkingen tussen België en zijn burgers met de Duitse Bondsrepubliek.

Zij bevatten verscheidene bepalingen welke de Belgische Staat bezwaren of Belgen persoonlijk binden ten opzichte van de Duitse Bondsrepubliek.

Derhalve zou niet kunnen worden volstaan met het bepaalde in artikel 2 om enerzijds België en zijn burgers, en anderzijds de Duitse Bondsrepubliek geldig te binden.

Daar de toetreding van België tot de Conventie betreffende de aanwezigheid van buitenlandse strijdkrachten op het grondgebied van de Duitse Bondsrepubliek, wegens het onderling verband tussen de verschillende internationale akten ter zake, noodzakelijk en automatisch de Staat moet bezwaren en de Belgen persoonlijk binden, adviseert de Raad van State dat het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp dient te worden vervangen door een bepaling die meer in overeenstemming is met artikel 68 van de Grondwet, en waaruit zou blijken dat de Kamers hun goedkeuring hechten aan 's Konings toetreding tot de Conventie betreffende de aanwezigheid van buitenlandse strijdkrachten op het grondgebied van de Duitse Bondsrepubliek.

.../...

Deze bepaling kan als volgt worden gesteld :

"Artikel 2.-

Volkomen uitwerking zal hebben de akte waarbij de Koning zal toetreden tot de Conventie betreffende de aanwezigheid van buitenlandse strijdkrachten op het grondgebied van de Duitse Bondsrepubliek, ondertekend te Parijs op 23 October 1954, en waardoor dienvolgens toepassing zullen vinden, voor zover zij België betreffen, de bepalingen van het Protocol tot beëindiging van het bezettingsregime in de Duitse Bondsrepubliek, dezelfde dag te Parijs ondertekend, alsmede de bepalingen van de akkoorden waar dit Protocol naar verwijst en die het wijzigt".

\+

\+ \+

De Raad van State moge tenslotte het volgende opmerken :

1° de bepalingen welke de Belgen persoonlijk binden krachtens de toetreding tot de Conventie betreffende de aanwezigheid van buitenlandse strijdkrachten in de Duitse Bondsrepubliek zullen, zoals ten aanzien van het Verdrag van Mannheim onlangs door een arrest van het Hof van Verbreking in herinnering is gebracht, in België moeten worden bekendgemaakt om er toepassing te kunnen vinden ;

.../...

2° het opschrift zou melding moeten maken van de goedkeuring die door artikel 2 wordt bepaald ;

3° wanneer een diplomatieke oorkonde bijlagen heeft, ligt het in het gebruik dat deze bijlagen mede tot de goed te keuren oorkonden worden gerekend.

Om daarin te voorzien, stelle men artikel 1 beter als volgt :

"Artikel 1.-

De Protocollen . . . - Protocol nr 3 betreffende het toezicht op de bewapening, en de bijlagen daarvan . . . ".

(Voorts als in het ontwerp van de Regering).

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, conseiller d'Etat, président,
de Heren : raadsheer van State, voorzitter,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
G. VAN BUNNEN, raadsheren van State,

J. VAUTHIER, assesseurs de la section de législation,
L. FREDERICQ, bijzitters van de afdeling wetgeving,

G. PIQUET, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. LEPAGE.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. LEPAGE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(signé) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(signé) F. LEPAGE.

expédition délivrée à M. le Ministre
uitgifte afgeleverd aan de H. Minister

des Affaires étrangères.
van Buitenlandse Zaken.

Le 1954.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

De 1954.

De Griffier van de Raad van State,

R. DECKMYN.