

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 23 novembre 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "interprétative de la loi du 11 avril 1962 autorisant le passage et le séjour en Belgique des troupes des pays liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord", a donné le 14 mars 1984 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 23e november 1984 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "streckende tot de interpretatie van de wet van 11 april 1962 die de doortocht en het verblijf in België toelaat van de troepen van de met België door het Noord-Atlantisch Verdrag verbonden landen", heeft de 14e maart 1984 het volgend advies gegeven :

L'OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS.

Par sa lettre du 22 novembre 1983, le Président de la Chambre des Représentants a demandé l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, sur une proposition de loi de M. DIERICKX "interprétative de la loi du 11 avril 1962 autorisant le passage et le séjour en Belgique des troupes des pays liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord" (1) (2).

Pour atteindre l'objectif qu'il poursuit, M. DIERICKX propose de compléter l'alinéa unique de l'article unique de ladite loi du 11 avril 1962 rédigé comme suit :

"Les troupes des Etats liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord peuvent traverser le territoire national ou y être stationnées dans les limites et conditions fixées pour chaque cas dans des Accords d'Exécution à conclure avec les gouvernements intéressés",

par un alinéa 2 rédigé comme suit :

"La disposition qui précède ne confère pas au Roi le pouvoir d'autoriser le service ou l'installation de rampes de lancement ni le stockage sur le territoire belge de munitions nucléaires pour engins à moyenne ou à longue portée".

+

.../...

(1) Doc. parl. Ch., sess. 1983-1984, n° 784/1.

(2) Le Sénat a été saisi par M. TRUSSART d'une proposition de loi rédigée exactement dans les mêmes termes (Doc. parl. Sénat, sess. 1983-1984, n° 624/1).

L'auteur de la proposition a d'emblée précisé dans l'intitulé de celle-ci qu'il s'agissait d'une "proposition de loi interprétative de la loi du 11 avril 1962" et a exposé dans les développements, se référant expressément à l'article 28 de la Constitution qui habilite les Chambres à interpréter les lois, que la proposition visait à mettre un terme à la discussion portant sur le point de savoir si la loi précitée autorise le Gouvernement à assurer le service ou l'installation de rampes de lancement et à stocker des munitions nucléaires pour engins à moyenne ou à longue portée.

Se référant aux travaux préparatoires de la loi du 11 avril 1962, l'auteur de la proposition, après avoir rapporté l'amendement du sénateur Henri ROLIN, discuté le 1er mars 1962 et retiré par son auteur le 13 mars 1962, souligne la déclaration faite le 1er mars 1962 par le chef du groupe social-chrétien M. VAN HEMELRIJCK :

"... des bases nucléaires, des rampes de lancement, des dépôts d'armes nucléaires à longue distance ne pourraient être établis sur le territoire national sans qu'au préalable le Parlement ait été amené à donner son assentiment".

L'auteur de la proposition a clairement posé le problème en écrivant dans les développements :

"Autrement dit, nous entendons élucider la question de savoir si en cette matière, c'est le Gouvernement ou le Parlement qui décide".

+

.../...

Il est nécessaire de déterminer tout d'abord si la loi du 11 avril 1962 est sujette à interprétation.

Le législateur est toujours libre de fixer lui-même, par une loi interprétative, le sens et la portée d'une loi. Ce ne sera pas une loi nouvelle puisqu'elle ne tend qu'à déterminer la portée d'une loi en vigueur (1), mais une loi explicative d'une loi antérieure, ayant uniquement pour objet de déclarer que cette loi a toujours dû être entendue en tel sens et de déterminer la signification que le législateur a voulu accorder à des dispositions pré-existantes (2).

En l'espèce, la question est de rechercher si, dans la loi du 11 avril 1962, les termes sont clairs ou obscurs, si le sens de la loi est limpide ou douteux.

L'interprétation législative - au demeurant très rare - interviendra donc pour résoudre les doutes par voie de disposition générale et de commandement (3).

+

Pour répondre à la question de savoir si la loi du 11 avril 1962 doit être interprétée afin de résoudre des doutes éventuels, il convient de rappeler les textes législatifs qui se rapportent à la matière, de scruter l'intention du législateur de 1962 à travers les travaux préparatoires et d'analyser les déclarations postérieures à ladite loi mais s'y rapportant directement.

.../...

(1) H. DE PAGE. Traité élémentaire de droit civil belge, tome premier, n° 210.

(2) J. DEMBOUR - Droit administratif - 3e édition - 1978 - Faculté de droit - Liège - p. 36.

(3) LAURENT - Principes de droit civil, tome 1er, 5e édition, Bruylant 1893, n° 271.

I. LES TEXTES LEGISLATIFS ANTERIEURS A LA LOI DU 11 AVRIL 1962.

A. La loi du 2 juin 1949 portant approbation du Traité de l'Atlantique Nord.

Ce traité, dont les clauses ont un caractère fort général, comporte deux dispositions qui présentent un intérêt certain par rapport à l'objet du présent avis.

Aux termes de l'article 3, les parties s'engagent, "afin d'assurer de façon plus efficace la réalisation des buts (du) Traité", à maintenir et accroître, "par le développement de leurs propres moyens et en se prêtant mutuellement assistance", "leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée".

Aux termes de l'article 5, "les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties et, en conséquence, elles conviennent que si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense individuelle ou collective reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations-Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées ...".

B. La loi du 9 janvier 1953 portant approbation de la Convention entre les Etats parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces.

Le 19 juin 1951, les Etats parties au Traité de l'Atlantique Nord concluent une convention, fort développée, sur le statut de leurs forces. En ce qui concerne la Belgique, cette convention est approuvée par la loi du 9 janvier 1953.

Le préambule de la convention ainsi conclue le 19 juin 1951 porte ce considérant :

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

L'analyse du texte de la convention montre que celle-ci a pour objet de régler, à de multiples points de vue, le statut des forces relevant d'un Etat qui, en application du Traité, sont envoyées sur le territoire d'un autre Etat.

L'article VI concerne l'introduction des armes :

"Les membres d'une force peuvent détenir et porter leurs armes à condition d'y être autorisés par le règlement qui leur est applicable. Les autorités de l'Etat d'origine examineront avec bienveillance les demandes que l'Etat de séjour présentera en la matière".

C'est ainsi, également, que "les autorités militaires de l'Etat d'origine ont le droit d'exercer sur le territoire de l'Etat de séjour les pouvoirs de juridiction pénale et disciplinaire que leur confère la législation de l'Etat d'origine sur toutes personnes sujettes à la loi militaire de cet Etat" (article VII, alinéa 1er, a).

L'exposé des motifs du projet qui a abouti à la loi du 9 janvier 1953 (1) précise d'abord que :

"L'établissement de la défense collective en temps de paix nécessite la présence sur le territoire de certains Etats signataires de Forces Armées d'autres Etats qui font partie de la force intégrée destinée à assurer la défense commune. Ces forces doivent pouvoir être déplacées d'un pays à l'autre selon les nécessités de la stratégie et conformément aux ordres du Commandant Suprême".

.../...

(1) Doc. parl. Sénat., sess. 1951-1952, n° 95.

et poursuit :

"Il est apparu nécessaire d'accorder aux membres des Forces Armées des facilités de circulation d'un pays à l'autre, de régler les questions relatives au port de l'uniforme, au port et à la détention d'armes, etc ...".

Compte tenu de l'objet de la Convention qu'elle approuve, la loi du 9 janvier 1953 a donné l'autorisation requise par l'article 121 de la Constitution pour qu'une armée relevant d'un Etat partie au Traité de l'Atlantique Nord, soit admise à séjourner ou à traverser avec ses armes le territoire belge.

Conformément aux prévisions du préambule de la Convention, des accords d'exécution devaient pouvoir être conclus entre les Etats parties au Traité de l'Atlantique Nord mais une nouvelle intervention des Chambres législatives n'était requise ni par l'article 68, alinéa 2, ni par l'article 121 de la Constitution.

II. LA LOI DU 11 AVRIL 1962 AUTORISANT LE PASSAGE ET LE SEJOUR
EN BELGIQUE DES TROUPES DES PAYS LIES A LA BELGIQUE PAR LE
TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD.

A. Quant à la nécessité de la loi.

Selon l'exposé des motifs du projet qui est devenu

.../...

la loi du 11 avril 1962 (1), celle-ci n'était pas nécessaire. Le législateur avait déjà donné implicitement, pour le passage ou le séjour en Belgique de troupes d'Etats membres de l'OTAN, l'autorisation requise par l'article 121 de la Constitution. Le projet n'avait pour but que d'"éviter d'éventuelles discussions d'ordre juridique".

En effet, dans ledit exposé des motifs, après avoir rappelé les termes de l'article 3 du Traité de l'Atlantique Nord, les Ministres qui proposent le projet affirment, d'abord, ce qui suit :

"Le Parlement ayant approuvé le Traité de l'Atlantique Nord, on peut en conclure qu'il a donné implicitement l'autorisation requise par l'article 121 de la Constitution pour le passage et le séjour en Belgique des troupes des pays membres de l'OTAN dans le cadre de la défense commune".

Ces Ministres déclarent en outre :

"En approuvant, par la loi du 9 janvier 1953, la Convention entre les Etats-Parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951, le Parlement a aussi déjà envisagé le séjour en Belgique de troupes appartenant à nos alliés de l'OTAN. Le préambule de cette convention porte en effet : "Considérant que les forces d'une parties peuvent, par accord, être envoyées en service sur le territoire d'une autre Partie".

Les Ministres achèvent l'exposé des motifs en déclarant que "néanmoins en vue d'éviter d'éventuelles discussions d'ordre juridique", ils soumettent "à l'approbation du législateur", un projet de loi autorisant explicitement les "troupes des Etats liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord" à traverser le territoire national ou à y être stationnées.

.../...

(1) Doc. parl. Ch. sess. 1959-1960, n° 646/1.

Le texte ajoute : "dans les limites et conditions fixées pour chaque cas dans des accords à conclure avec les gouvernements intéressés". Comme le précise l'exposé des motifs, l'expression "accords d'exécution" a été employée pour souligner que ces accords ne doivent pas être soumis à l'approbation du législateur.

Le rapport fait par M. KRONACKER au nom de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Représentants (1) signale que "des difficultés se sont présentées au cours des dernières années, au sujet du passage et du séjour en Belgique (des troupes d'un Etat membre de l'OTAN)"; ces difficultés concernaient la compatibilité du passage ou du séjour de ces troupes avec la prescription de l'article 121 de la Constitution.

Le rapporteur poursuit :

"Bien que l'article 3 du Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949, prévoie une assistance mutuelle des parties contractantes, afin de maintenir et d'accroître leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée et que la Convention du statut des Forces, signée à Londres le 19 juin 1951, envisage dans son préambule l'envoi des Forces d'une partie sur le territoire d'une autre Partie, tant le Ministère de la Défense nationale que le Département des Affaires étrangères ont estimé que la question pourrait être sujette à contestation de la part du Parlement" (pp. 1 et 2).

Lors de la discussion du projet en séance publique de la Chambre des Représentants, il n'a pas été fait mention du problème de la nécessité de la loi en projet (2).

.../...

(1) Doc. parl. Ch. sess. extr. 1961, n° 168/2, pp. 1 et 2.

(2) Ann. parl. Ch. sess. extr. 1961, séances des 22 et 23 novembre 1961.

Dans le rapport qu'il a fait au nom de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, M. MOREAU de MELEN a commenté par rappeler l'article 121 de la Constitution. Il observe que le devoir d'assistance mutuelle découlant du Traité de l'Atlantique Nord entraîne "la nécessité d'autoriser éventuellement les troupes de l'une (des parties) à traverser le territoire (d'une) autre ou à y séjourner" (1). Il relève qu'à cet effet, "pour observer le prescrit constitutionnel, il faut ... en Belgique, une loi" (2).

Mais, ajoute-t-il, 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 (*) rappelle que les Forces d'une Partie, peuvent, par accord, être envoyées en service sur le territoire d'une autre.

Il est incontestable, poursuit le rapport, 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" (3).

Au début de la discussion du projet de loi en séance publique du Sénat, le rapporteur pose comme suit le problème de la nécessité du projet :

.../...

(*) En réalité les articles mêmes de la Convention impliquent que les troupes d'une des Parties au Traité puissent séjourner sur le territoire d'une autre Partie.

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1961-1962, n° 82

(2) Idem.

"Bien qu'on ait parfois considéré que le Traité de l'Atlantique Nord, qui a été approuvé par le législateur, contient une autorisation implicite de passage et de séjour de même que la convention subséquente sur le statut des forces, le Gouvernement a estimé qu'il était préférable de déposer un projet de loi spécial. Ce projet est ainsi rédigé ..." (1).

Au début de son intervention dans la discussion en séance publique du Sénat, M. SPAAK, Ministre des Affaires étrangères, a déclaré le projet de loi superflu. Il a affirmé ne pouvoir que "(s)'élever contre le perfectionnisme inutile des experts et contre le désir de légiférer sans cesse". Il a rappelé le considérant de la Convention du 19 juin 1951 sur le statut des forces (2) ainsi que le texte de l'exposé des motifs du projet de loi examiné (3).

Comme on le précisera plus loin, M. ROLIN a introduit un amendement tendant à énoncer que l'autorisation de passage ou du séjour de troupes de l'OTAN ne pourra pas conduire à l'installation d'armes nucléaires en Belgique.

Le problème posé par cet amendement a conduit le Président du Sénat à faire l'observation suivante :

"... nous sommes actuellement saisis d'un projet de loi, qui d'après celui qui le défend est superflu mais qui cependant fait l'objet d'un amendement soulevant une autre question" (4).

.../...

- - - - -

(1) Ann. parl. Sénat, sess. 1961-1962, séance du 14 février 1962, p. 669.

(2) En indiquant erronément qu'il s'agissait de "l'exposé des motifs" du Traité de l'Atlantique Nord.

(3) Ann. parl. Sénat, sess. 1961-1962, séance du 1er mars 1962, p. 749.

(4) Ann. parl. Sénat, séance du 1er mars 1962, p. 751.

Vers la fin des débats, M. ROLIN a soutenu la thèse que, contrairement à l'avis exprimé par le Ministre, le projet de loi en discussion n'était pas superflu. Il a précisé que selon lui, ce projet "constitue un corollaire du Traité de l'OTAN mais certainement pas une répétition". Le Traité de l'OTAN comprend un engagement d'assistance mutuelle mais il n'implique pas l'autorisation pour les troupes d'une partie au Traité de traverser le territoire d'une autre partie ou de séjourner sur ce territoire (1).

B. L'implantation d'armes nucléaires et l'amendement ROLIN.

M. ROLIN considère que la loi en projet aurait pour effet de permettre le séjour en Belgique de troupes étrangères appartenant à un des Etats parties à l'OTAN qui seraient pourvues d'armes nucléaires, et donc de permettre l'installation de telles armes sur le territoire belge.

.../...

(1) Ann. parl. Sénat, sess. 1961-1962, séance du 1er mars 1962, p. 753).

M. ROLIN ne répond pas à l'argument selon lequel, compte tenu des clauses contenues dans la Convention conclue entre les Etats parties du Traité de l'Atlantique Nord, la loi du 9 janvier 1953 impliquait l'autorisation de passage ou de séjour de troupes.

C'est pour éviter semblable conséquence que M. ROLIN dépose un amendement rédigé comme suit :

"La disposition qui précède ne peut conduire à l'autorisation du service ou de l'installation de rampes de lancement ni du stockage de munitions nucléaires pour engins de moyenne ou de longue portée" (1).

M. ROLIN observe que des déclarations des Ministres selon lesquelles le Gouvernement n'a pas l'intention de permettre l'installation d'armes nucléaires sur le territoire belge ne suffisent pas et que pour atteindre l'objectif qu'il poursuit, une modification de texte est nécessaire :

"D'où, explique-t-il, mon amendement qui écarte de la délégation, la possibilité d'autoriser le séjour ou le stationnement de contingents étrangers qui serviraient des rampes de lancement ou qui surveilleraient des dépôts de munitions nucléaires" (2).

M. SPAAK, Ministre des Affaires étrangères, a prononcé un discours assez développé. De prime abord, il semble avoir donné l'assurance que le Gouvernement n'utiliserait pas la loi en projet pour permettre l'installation d'armes nucléaires sur le territoire belge. Mais malgré certaines équivoques, une analyse plus attentive du discours conduit à la conclusion que, dans la pensée de M. SPAAK, le Gouvernement manifestait seulement son intention de ne pas permettre l'installation d'armes nucléaires sans que le Parlement en fût informé et pût se prononcer, en donnant ou en refusant la confiance.

.../...

- - - - -

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1961-1962, n° 119.

(2) Ann. parl. Sénat, sess. ext. 1961-1962, séance du 1er mars 1962 p. 747.

M. SPAAK a, en effet, fait les déclarations suivantes où il est, tour à tour, question de consultation du Parlement et d'information du Parlement pour que celui-ci puisse faire savoir s'il est d'accord ou non :

"L'idée que grâce à ce projet de loi, on fera séjourner dans notre pays, des troupes de quelque nationalité qu'elles soient d'ailleurs, et qu'on leur permettra d'installer, sans que le Parlement belge ait été consulté, des rampes de lancement d'armes atomiques, cette idée, dis-je, est absolument sans fondement.

Ici, je puis rassurer le Sénat et tous mes amis politiques. Je suis prêt à interpréter, comme M. ROLIN me l'a demandé, la seule phrase dans l'exposé des motifs qui ne me paraît pas très heureuse et que je rappelle : Le projet qualifie ces accords, d'accords d'exécution pour souligner qu'ils ne devront pas être soumis à l'approbation du législateur.

J'ai l'impression que le juriste perfectionniste qui est l'auteur du projet a encore compliqué les difficultés en laissant croire que nous voulions cacher quelque chose au législateur et que les arrêtés d'exécution seraient en quelque sorte secrets.

Si c'est cela qui vous fait peur, je vous donne la garantie que les arrêtés d'exécution vous seront tous montrés, et bien sûr, à plus forte raison, si, par une sorte d'aberration, le gouvernement belge entendait installer sur notre territoire des rampes de lancement qui seraient à la disposition non de troupes belges mais de troupes étrangères.

...

Si un jour le gouvernement avait l'étrange idée de laisser installer sur le territoire belge des rampes de lancement promises à des forces étrangères, nous ne le ferions pas sans l'accord du parlement. Nous ne le pourrions d'ailleurs pas. Même si nous avions l'illusion de croire que cela pourrait se faire secrètement, très rapidement, l'opinion publique belge serait avertie et nous serions interpellés devant les Chambres. Dans quelle position aberrante serions-nous si nous devions répondre que nous avons essayé d'agir secrètement !" (1).

.../...

(1) Ann. parl. Sénat, sess. 1961-1962, séance du 1er mars 1962, p. 749.

Vers la fin de sa première intervention, M. SPAAK conclut que "par conséquent, (le) projet ne contient radicalement rien" et que le seul reproche que l'on puisse faire au Gouvernement en fonctions c'est de l'avoir déposé une nouvelle fois après qu'il fût devenu caduc.

M. SPAAK insiste sur l'engagement qu'il avait déjà formulé : "Si vous avez un doute, une hésitation, je prends l'engagement formel de vous assurer que les accords d'exécution seront soumis aux commissions compétentes ...".

Il ajoute, - ce qui peut être interprété comme excluant davantage l'éventualité de l'installation d'armes nucléaires - :

"... et que bien entendu, il n'entre pas dans l'intention du gouvernement de permettre, par ce moyen détourné, l'installation en Belgique, au profit d'armées étrangères, de rampes de lancement atomiques"(1).

En conclusion de sa première intervention, M. SPAAK souhaite le retrait de l'amendement et observe que le problème des armes atomiques devrait être discuté à une autre occasion (2).

.../...

(1) Ann. parl. Sénat, session 1961-1962, séance du 1er mars 1962, p. 749.

(2) Ann. parl. loc. cit.

Après de très brèves interruptions de M. ROLIN et de M. DE BOODT, il y a ce qu'on peut considérer comme une seconde intervention de M. SPAAK.

Ce que répète M. SPAAK et sur ce quoi il insiste c'est que la loi en projet ne permet pas l'installation secrète d'armes nucléaires sur le territoire belge. M. SPAAK a, en effet, notamment déclaré :

"...

Supposons par pure hypothèse qu'un gouvernement accorde par un accord secret l'autorisation à un des pays de l'O.T.A.N. d'installer des rampes de lancement sur le sol de la Belgique. Pendant combien de temps ce secret serait-il gardé ? On ne parvient même pas à tenir secrets les documents que l'on discute en Conseil des Ministres. Vous seriez avertis par l'opinion publique le lendemain ou le surlendemain et vous interrogeriez le Gouvernement. Vous lui demanderiez ce qu'il fait. Non, je le dis pour moi-même et pour mes successeurs, comment un gouvernement oserait-il prendre une décision grave par un moyen secret ou détourné. S'il le faisait, il y aurait bien vite un grand débat public, au cours duquel il trouverait une majorité qui l'approuverait ou bien qui le renverserait. Par conséquent, vous ne courez aucun danger. L'application de ce projet de loi ne permet pas d'établir sur le sol de la Belgique des moyens d'utilisation d'armes atomiques et tout spécialement, comme l'a dit M. ROLIN, des rampes de lancement ou des stocks de munitions. C'est là une chose qu'on ne peut pas faire secrètement. Pareilles installations sont visibles.

...". (1)

Selon M. JANNE, "Le point important du débat est l'amendement de M. ROLIN qui exclut l'équipement nucléaire de l'application de la loi ... La portée de l'amendement est la suivante :

(1) Ann. parl. Sénat 1961-1962, séance du 1er mars 1962, p. 750.

le gouvernement ne pourrait inclure quoi que ce soit de nucléaire dans les accords d'exécution prévus par la loi. C'est dire, que, par exemple, pour le stockage d'armements nucléaires, il serait nécessaire d'obtenir du parlement le vote d'une loi spéciale... " (1) .

Vers la fin du débat, M. SPAAK s'exprime comme suit : "Monsieur le Président, si l'amendement était maintenu, je serais forcé d'en combattre le texte. Je voudrais répéter encore une fois, si cela peut clarifier les débats, que le gouvernement s'engage à ne pas permettre à l'occasion de l'application de ce projet de loi l'installation en Belgique au service de forces étrangères, de rampes de lancement ou de stocks de munitions.

Par ailleurs, j'estime que le devoir du gouvernement en matière atomique, est de mettre le parlement complètement au courant, non pas seulement des projets qui concerneraient les troupes étrangères, mais aussi les troupes belges" (2) .

Bien que le Ministre ait ainsi déclaré son intention de combattre l'amendement, M. ROLIN estime pouvoir se déclarer heureux : "Heureux, parce que le Ministre nous dit qu'il n'est pas question que le gouvernement actuel consente sans l'accord du Parlement , à l'installation de rampes de lancement ou de dépôts de munitions nucléaires à grande et moyenne portée. C'est très exactement l'objet et même le texte de l'amendement..." (3)

M. ROLIN ajoute que "la déclaration du Ministre gagnerait en valeur... si elle pouvait être en quelque sorte sanctionnée par les porte-parole des groupes", spécialement par le porte-parole du groupe le plus important, le P.S.C.- C.V.P. (4) .

(1) Ann. parl. Sénat, sess. 1961-1962, séance du 1er mars 1962, p. 751.

(2) Ann. parl. Sénat, sess. 1961-1962, séance du 1er mars 1962, p. 753.

(3) Ann. parl. Sénat, sess. 1961-1962, séance du 1er mars 1962, p. 758.

(4) Ann. parl. Sénat, sess. 1961-1962, séance du 1er mars 1962, p. 754.

M. VAN HEMELRIJCK a donné suite à l'appel de M.
ROLIN :

"Nous avons écouté avec attention les déclarations du Ministre des Affaires étrangères relatives aux intentions du gouvernement.

Il a dit et répété très clairement que des rampes de lancement, que des dépôts d'armes nucléaires à longue distance ne pourraient être établis sur le territoire national sans qu'au préalable le parlement ait été amené à donner son assentiment. C'est comme cela qu'il faut concevoir les choses et c'est ainsi que mon groupe, lui aussi, les conçoit.

Cette déclaration, cette manifestation d'intentions du gouvernement, ainsi appuyées par la totalité de cette assemblée, doivent être de nature à tranquilliser nos collègues socialistes et plus spécialement le président de ce groupe, en ce qui concerne son amendement" (1).

A la séance du Sénat du 7 mars 1962, M. JANNE fait savoir qu' "en considération des déclarations très nettes faites à la dernière séance par le Ministre des Affaires étrangères et par le président du groupe P.S.C., M. ROLIN (1') a prié de déclarer au Sénat qu'il retirait son amendement" (2).

La discussion générale a donc été déclarée close, et l'article unique mis aux voix et adopté.

+

.../...

— — — — —
(1) Ann. parl. Sénat, sess. 1961-1962, séance du 1er mars 1962, p. 754.

(2) Ann. parl. Sénat, sess. 1961-1962, séance du 7 mars 1962.

A l'analyse, on ne peut considérer le vote comme dépourvu d'équivoque, plus particulièrement en raison du caractère ambigu des déclarations faites par le Ministre des Affaires étrangères, M. SPAAK, au cours des débats.

Mais compte tenu de la déclaration de M. ROLIN puis de la déclaration de M. VAN HEMELRIJCK, laquelle a entraîné le retrait de l'amendement de M. ROLIN, la loi du 11 avril 1962 semble devoir être interprétée restrictivement en ce sens qu'elle n'autorise le Gouvernement belge à conclure des accords d'exécution permettant l'installation, sur le territoire national, de troupes d'un Etat membre de l'O.T.A.N., qu'à la condition que ces troupes ne soient pas pourvues d'armes nucléaires.

.../...

III. LES DECLARATIONS POSTERIEURES A LA LOI DU 11 AVRIL 1962.

A. Les interpellations en décembre 1979, au Gouvernement, relatives à l'installation possible, en Belgique, d'armes eurostratégiques.

La Chambre des Représentants, saisie de huit interpellations au sujet des problèmes se rapportant à l'éventuelle installation de fusées eurostratégiques à têtes nucléaires sur le territoire national, a débattu de la question en ses séances des 6, 7 et 12 décembre 1979 pour adopter un ordre du jour "pur et simple" (1) le 12 décembre.

La totalité des débats fut axée sur la décision que devait prendre, le 12 décembre 1979, le Conseil de l'O.T.A.N. sur l'installation d'armes eurostratégiques, notamment en Belgique.

Un interpellant, M. VAN DER BIEST, rappelle que :

"...

Dans sa communication au parlement le 17 octobre, et plus récemment encore, M. le Premier Ministre a déclaré que le Gouvernement procéderait, vu l'importance de la décision relative à l'implantation de missiles nucléaires en Belgique, à une large information, voire à une consultation du parlement.

...

Je crois aussi qu'il a été très utile que le Gouvernement vienne donner quelques intéressantes explications devant les commissions réunies de la Défense nationale et des Affaires étrangères.

.../...

(1) Ann. parl. Ch., sess. 1979-1980, séance du 12 décembre 1979, p. 482 et p. 483.

Cependant l'affaire est si considérable qu'il m'est apparu, comme à d'autres Collègues, qu'il convenait que cette consultation et cette information se poursuivent en séance publique par le biais des interpellations. En effet, ... il serait anormal que les parlementaires ne fassent entendre leur voix que dans l'espace relativement confiné des salles de commission.

..." (1).

Le Ministre des Affaires étrangères, M. SIMONET, aborda le problème des rapports entre le pouvoir exécutif et le Parlement et s'exprima en ces termes :

"Ceux qui, en arguant des prérogatives du parlement, ont regretté que le Gouvernement n'ait pas pris l'initiative d'un large débat parlementaire ont fait un mauvais procès à l'Exécutif. D'abord parce qu'il existe une disposition constitutionnelle qui ne laisse aucun doute quant à la responsabilité que doit assumer le Gouvernement en matière de choix préalable pour ce qui concerne les questions de politique étrangère et de sécurité ...

Pour cette raison, nous ne pouvons davantage considérer comme pertinente l'argumentation qui, sans contester la lettre de la Constitution ni rejeter la pratique constante en la matière, se prévaut de l'importance du problème pour réclamer du Gouvernement l'organisation d'un débat préalable à toute décision.

..." (2).

Enfin, dans les déclarations qui ont précédé le vote de l'ordre du jour pur et simple, M. BROUHON s'exprimait en ces termes :

.../...

(1) Ann. parl. Ch. sess.1979-1980, séance du 7 décembre 1979, p. 421.

(2) Ann. parl. Ch. sess.1979-1980, séance du 7 décembre 1979, p. 440.

"...

Le Gouvernement belge a voulu remplir sa mission constitutionnelle jusqu'au bout. C'est à lui qu'il appartient de prendre les décisions. Mais, dans un pays démocratique, un Gouvernement ne peut prendre légitimement de décisions que lorsqu'il a eu l'occasion de connaître jusqu'à la dernière minute quelles étaient les réactions de son opinion publique et de son parlement.

En laissant se développer, avant de faire connaître sa décision, les interpellations que l'on a connues, ... le Gouvernement a rempli le devoir qui était le sien devant le parlement. En ajoutant la communication qu'il a faite aujourd'hui, il remplit à nouveau ce rôle d'informateur du parlement sur les décisions qui sont de sa propre responsabilité.

..." (1).

+

Au Sénat, dans la même période, il n'y eut pas d'interpellation relative aux armes nucléaires. Le problème fut simplement soulevé à la séance du 19 décembre 1979 (2) dans la discussion du budget des voies et moyens mais sans que les rapports entre le pouvoir exécutif et le parlement soient abordés. Il en fut de même à la séance du 20 décembre 1979 (3).

.../...

(1) Ann. parl. Ch. sess. 1979-1980, séance du 12 décembre 1979, p. 477.

(2) Ann. parl. Sénat, sess 1979-1980, séance du 19 décembre 1979, p. 329.

(3) p. 352.

A la séance du 21 février 1980 (1), une interpellation fut développée sur "les mesures que le Gouvernement a prises ou compte prendre en vue de contribuer à la détente internationale et au maintien de la paix dans le monde".

Si le problème des armes eurostratégiques fut traité, il ne fut pas question, dans la discussion, de prérogatives du Gouvernement ou d'intervention du Parlement dans le processus de décisions prises ou à prendre.

B. Les interpellations, en novembre 1983, au Gouvernement, sur l'installation de missiles nucléaires sur le territoire belge.

I. La Chambre des Représentants, saisie de plusieurs demandes d'interpellation, devait débattre de la question lors des séances du matin et de l'après-midi du mardi 8 novembre 1983 et lors de la séance du matin du mercredi 9 novembre 1983. On se bornera à relever les éléments essentiels du débat.

.../...

(1) Ann. parl. Sénat, sess 1979-1980, séance du 21 février 1980, pp. 639 à 650.

Se fondant sur les travaux préparatoires de la loi du 11 avril 1962, et notamment sur les déclarations de M. ROLIN et de M. SPAAK, M. ANCIAUX soutient que la loi n'autorise pas l'installation d'armes nucléaires (1).

C'est la même thèse que défend M. VAN den BOSSCHE (2) (2bis)

M. VAN BELLE soutient au contraire que la déclaration du Ministre SPAAK n'engageait que le Gouvernement de l'époque et qu'au surplus le texte de la loi du 11 avril 1962 étant parfaitement clair, il n'y a pas lieu d'entreprendre l'interprétation de celle-ci sur base des travaux préparatoires (3).

M. BLANCKAERT présente un argument semblable (4) (4bis).

Le Premier Ministre, M. MARTENS observe : "Comme la loi ratifiant le Traité de l'Atlantique Nord et celle ratifiant le Traité relatif au statut des Forces des Etats parties du Traité de l'Atlantique Nord, le texte de la loi du 11 avril 1962 ne contient aucune réserve quant à la nature des armes dont les troupes admises sur le territoire de la Belgique peuvent se trouver munies" (5).

Après avoir rappelé l'amendement que M. ROLIN avait déposé à la fin des débats du Sénat, le Premier Ministre s'exprime comme suit :

"Wat is nu het standpunt van de regering ? Ik wil daar geen onduidelijkheid over laten bestaan ten aanzien van de verklaringen die door de toenmalige Minister van Bui-

.../...

(1) Ann. parl. Ch., sess. 1983-1984, séance du 8 novembre 1983, pp. 297-298.

(2) Ann. parl. Ch., sess. 1983-1984, séance du 8 novembre 1983, pp. 299-300.

(2bis) Voir également une déclaration de M. COLLIGNON
Ann. parl. pp. 306-307.

(3) Ann. parl. Ch., sess. 1983-1984, séance du 8 novembre 1983, p. 311.

(4) Ann. parl. Ch., sess. 1983-1984, séance du 8 novembre 1983, p. 322

(4bis) Voir encore une déclaration de M. THIJS, idem, p. 325.

(5) Ann. parl. Ch., sess. 1983-1984, séance du 8 novembre 1983, p. 329.

tenlandse Zaken in dat debat in de Senaat - en alleen in de Senaat - werden afgelegd, in vergelijking met de tekst van de wet.

Met de duidelijke bewoordingen van de wet van 11 april 1962 is bezwaarlijk verenigbaar wat de heer SPAAK heeft gezegd in verband met dit amendement dat uiteindelijk werd ingetrokken. Niets in de door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en vervolgens ook door de Senaat aangenomen bepaling staat zijn bewering dat zij de plaatsing van de in het amendement bedoelde wapens niet zou toelaten. Evenmin geeft die bepaling gezag aan zijn verklaringen volgens welke de regering de plaatsing van de bedoelde wapens niet zou toelaten zonder raadpleging of goedkeuring van het Parlement of van de bevoegde parlementscommissies, noch aan de instemming met die niet zeer samenhangende toezeggingen betuigd door een van de toenmalige fractievoorzitters.

Volgens een constante rechtspraak van het Hof van Cassatie en van de Raad van State mag slechts naar de bespreking in Kamer en Senaat teruggегреpen worden wanneer de tekst van de wet zelf voor verschillende interpretaties vatbaar is.

De betekenis van de wet van 11 april 1962 werd beter begrepen door de auteur van het amendement dat de verklaringen van de Minister had uitgelokt.

Hij nam onder meer akte van de verbintenis van de toenmalige regering geen kernwapens van middellange of lange reikwijdte te plaatsen" (1).

Finalement, les discussions relatives aux interpellations se sont achevées par l'adoption de l'"ordre du jour pur et simple" (2).

.../...

(1) Ann. parl. Ch., sess. 1983-1984, séance du 8 novembre 1983, p. 330.

(2) Ann. parl. Ch., sess. 1983-1984, séance du 9 novembre 1983, pp. 419 et 420.

II. La discussion au Sénat a eu lieu à la séance de l'après-midi du mercredi 7 décembre 1983 et à celle du soir du même jour.

M. LAGASSE a pris la parole à la séance de l'après-midi. Il a commencé par examiner brièvement l' "aspect juridique" du problème, c'est-à-dire la querelle juridique qui est née à partir de la loi d'avril 1962 : "...c'est un devoir pour moi, a-t-il déclaré, de dire très haut que lorsque, à la Chambre, le Premier Ministre a cru suffisant de mettre en avant cet axiome selon lequel lorsqu'une loi est claire, on ne la discute pas, on ne recourt pas aux travaux parlementaires, on la prend telle quelle,....il ne nous a pas du tout convaincus! je crois même qu'il n'a convaincu aucun juriste". M. LAGASSE a qualifié la position du Gouvernement de "trop simple", de "simpliste". Il a fait valoir qu' "il faut toujours, lorsqu'il s'agit de comprendre la portée d'une loi, se référer au contexte dans lequel la proposition ou le projet a été déposé et (au) contexte dans lequel le texte a été voté". M. LAGASSE soutient que la loi du 11 avril 1962 doit être comprise comme ne permettant pas l'installation d'armes nucléaires, en raison, notamment de l'engagement solennel pris par le Gouvernement, en accord avec les groupes politiques, de ne pas autoriser l'introduction de telles armes (1).

M. GELDOLF défend une thèse semblable, en invoquant les travaux préparatoires de la loi du 11 avril 1962, et notamment les "déclarations les plus formelles du Ministre des Affaires étrangères M. P.-H. SPAAK et du chef du groupe PSC-CVP, M. VAN HEMELRIJCK",

.../...

(1) Ann parl Sénat, sess.1983-1984, séance du 7 décembre 1983, p. 433.

déclarations après lesquelles l'amendement de M. ROLIN fut retiré (1).

A la fin de la discussion à la séance du soir du mercredi 7 décembre, M. TINDEMANS répond aux orateurs qui sont intervenus dans le débat. A propos de la question de droit examinée, il s'est exprimé comme suit :

"La loi du 11 avril 1962 n'interdit pas expressis verbis au Gouvernement d'autoriser au profit de troupes étrangères liées à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord, l'installation de rampes de lancement d'armes nucléaires. Le texte de la loi étant clair sur ce point, il ne peut souffrir d'interprétation. Je cite : Quand une loi est claire, il ne faut point en éluder la lettre sous prétexte d'en pénétrer l'esprit. C'est l'article 7 du titre V du projet du livre préliminaire du Code civil, qui disposait : Il n'est pas permis de distinguer lorsque la loi ne distingue pas.

S'écarter du texte certain de la loi pour s'en tenir à son esprit, qui peut être douteux, écrivent Baudry et Houques, c'est faire prévaloir sur ce qui est, ce qui peut être, présumer que le législateur n'a pas su fidèlement traduire sa pensée et risquer de substituer à sa volonté, celle de l'interprète.

Voilà en ce qui concerne la thèse générale défendue par le Gouvernement" (2)

Après une courte interruption de M. GELDOLF, M. TINDEMANS a poursuivi son exposé. Pour une très grande part, sa déclaration reprend mot pour mot celle que M. MARTENS avait faite à la Chambre des Représentants (3).

.../...

(1) Ann parl Sénat, sess. 1983-1984, séance du 7 décembre 1983, p. 439

(2) Ann parl Sénat, sess. 1983-1984, séance du 7 décembre 1983, pp. 462-463.

(3) Cette quasi-identité de termes s'explique par le fait que le texte est la citation d'un passage d'un article du Professeur Jan DE MEYER, texte dont le Premier Ministre M. MARTENS s'est étroitement inspiré.

M. TINDEMANS s'est prononcé en ces termes (1) :

"En ce qui concerne donc la loi du 11 avril 1962, je cite le professeur Jan DE MEYER : "Met de duidelijke bewoordingen van de wet van 11 april 1962 is bezwaarlijk verenigbaar wat tijdens de bespreking ervan in de Senaat werd gezegd door de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken in verband met een amendement dat ertoe strekte de plaatsing van kernwapens met middellange of lange reikwijdte van het toepassingsgebied van de wet uit te sluiten, doch dat uiteindelijk werd ingetrokken. Niets in de door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en vervolgens ook door de Senaat aangenomen bepaling, staft zijn bewering dat zij de plaatsing van de in het amendement bedoelde wapens niet zou toelaten.

Evenmin geeft die bepaling gezag aan zijn verklaringen volgens welke de regering de plaatsing van bedoelde wapens niet zou toelaten zonder raadpleging of goedkeuring van het Parlement of van de bevoegde parlementscommissies, noch aan de instemming met die niet zeer samenhangende toezeggingen betuigd door één van de toenmalige fractieleiders".

+

A la fin du débat, MM. LAGASSE et LEPAFFE ont déposé un amendement au projet de résolution, amendement rédigé comme suit : "(Le Sénat) rappelle que des bases nucléaires, que des rampes de lancement, que des dépôts d'armes nucléaires ne pourraient être établis sur le territoire national sans l'assentiment préalable du Parlement et que celui-ci est seul compétent pour déterminer leur lieu et les conditions de leur utilisation". Cet amendement a été rejeté par 107 non, 34 oui et 4 abstentions (2).

+

.../...

(1) Ann. parl. Sénat, sess. 1983-1984, séance du 7 décembre 1983, p. 463.

(2) Ann. parl. Sénat, sess. 1983-1984, séance du 7 décembre 1983, p. 482 et p. 484.

IV. CONCLUSION.

Selon les travaux parlementaires de 1962, le Gouvernement n'était pas autorisé à conclure des Accords d'exécution permettant l'installation sur le territoire national, au service de forces étrangères, de rampes de lancement ou le stockage de munitions nucléaires. D'autre part, en novembre et décembre 1983, en réponse à des interpellations relatives à la question dite "de l'installation des euromissiles", le Gouvernement a déclaré qu'il lui revenait de décider si des troupes d'autres Etats membres de l'O.T.A.N. peuvent être équipées d'armes nucléaires et sont autorisées à installer des rampes de lancement en Belgique.

La loi du 11 avril 1962 est dès lors susceptible d'être interprétée dans l'un ou l'autre sens.

Il appartient au législateur d'apprécier si, dans un but de sécurité juridique, il n'y a pas lieu pour lui d'adopter des dispositions résolvant de manière certaine la difficulté qui a surgi au sujet de la portée de la loi du 11 avril 1962. A cet effet, le législateur peut soit recourir à des dispositions interprétant cette loi par voie d'autorité, soit recourir à des dispositions modifiant ou complétant cette loi.

ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG.

De Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft met zijn brief van 22 november 1983 het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, gevraagd over een wetsvoorstel van de heer DIERICKX "strekken tot de interpretatie van de wet van 11 april 1962 die de doortocht en het verblijf in België toelaat van de troepen van de met België door het Noord-Atlantisch Verdrag verbonden landen" (1) (2).

Het enige lid van het enige artikel van die wet van 11 april 1962 luidt aldus :

"De troepen van de Staten met België door het Noord-Atlantisch Verdrag verbonden mogen het nationaal grondgebied doortrekken of er gestationeerd zijn binnen de grenzen en onder de voorwaarden voor elk geval vastgesteld in met de betrokken regeringen te sluiten uitvoeringsakkoorden".

De Heer DIERICKX stelt, om het door hem nagestreefde doel te bereiken, voor dat enige lid met een als volgt gesteld tweede lid aan te vullen :

"De voorgaande bepaling houdt geen machtiging in voor de Koning om toelating te verlenen tot het bedienen of het aanleggen van lanceerbases noch tot het opslaan van nucleaire ammunitie voor middelbare- en lange-afstandsprojectielen op Belgisch grondgebied".

+

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitt. 1983-1984, nr. 784/1.

(2) Een in precies dezelfde bewoordingen geredigeerd wetsvoorstel is door de heer TRUSSART bij de Senaat aanhangig gemaakt (Gedr. St. Senaat, zitt. 1983-1984, nr. 624/1).

De indiener van het voorstel heeft van meet af aan in het opschrift ervan verduidelijkt dat het gaat om een "wetsvoorstel strekkende tot de interpretatie van de wet van 11 april 1962" en heeft onder uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 28 van de Grondwet dat aan de Kamers de macht geeft de wet te interpreteren, in de toelichting gesteld dat het voorstel tot doel heeft een einde te maken aan de discussie betreffende de vraag of deze wet de Regering al dan niet machtigt tot het bedienen of het aanleggen van lanceerbasis en tot het opslaan van nucleaire ammunitie voor middelbare- of lange afstandsprojectielen.

Onder verwijzing naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 april 1962 legt de indiener van het voorstel, na aanhaling van het amendement van Senator Henri ROLIN, hetwelk op 1 maart 1962 werd besproken en door de indiener ervan op 13 maart 1962 werd ingetrokken, de klemtoon op de verklaring die de fractieleider van de christen-democraten, de Heer VAN HEMELRIJCK, op 1 maart 1962 heeft afgelegd :

" ... op het Belgisch grondgebied (kunnen) geen nucleaire bases, geen lanceerbases, geen voorraden van lange afstandkernwapens worden aangelegd, zonder dat het Parlement daarover vooraf zijn instemming heeft kunnen betuigen".

De indiener van het voorstel heeft het probleem duidelijk omschreven door in de toelichting te schrijven :

"Met andere woorden dit wetsvoorstel wil duidelijkheid scheppen over de vraag of in deze aangelegenheid de Regering ofwel het Parlement beslist".

In de eerste plaats moet worden uitgemaakt of de wet van 11 april 1962 vatbaar is voor uitlegging.

De wetgever is steeds vrij om door middel van een uitleggingswet de betekenis en de strekking van een wet zelf vast te stellen. Dat is dan geen nieuwe wet aangezien zij alleen tot doel heeft de strekking van een geldende wet vast te stellen (1), maar een wet waarbij een vroegere wet wordt uitgelegd en die alleen tot doel heeft te verklaren dat die wet steeds in die bepaalde betekenis opgevat is moeten worden en vast te stellen welke betekenis de wetgever aan vooraf bestaande bepalingen heeft willen hechten (2).

In het onderhavige geval moet worden nagegaan of de bewoordingen van de wet van 11 april 1962 duidelijk of onduidelijk zijn, of de betekenis van de wet helder of duister is.

Er zal dus een beroep gedaan worden op uitlegging bij wet, hetgeen overigens zeer zeldzaam is, om door middel van een algemene en dwingende bepaling de twijfels op te heffen (3).

+

.../...

(1) H. DE PAGE. "Traité élémentaire de droit civil belge", eerste deel, nr. 210.

(2) J. DEMBOUR - "Droit administratif" - 3de uitgave - 1978 - Rechtsfaculteit - Luik - blz. 36.

(3) LAURENT - "Principes de droit civil", eerste deel, 5de uitgave, Bruylant 1893, nr. 271.

Om antwoord te geven op de vraag of de wet van 11 april 1962 met het oog op het opheffen van eventuele twijfels moet worden uitgelegd, is het dienstig de wetteksten in herinnering te brengen die op de aangelegenheid betrekking hebben, aan de hand van de parlementaire voorbereiding de bedoeling van de wetgever van 1962 te peilen en de verklaringen die recenter zijn dan die wet maar er rechtstreeks verband mee houden, door te lichten.

I. DE WETTEKSTEN DIE TOT VOOR DE WET VAN 11 APRIL 1962 TERUGGAAN :

A. De wet van 2 juni 1949 houdende goedkeuring van het Noord-Atlantisch Verdrag.

Dit verdrag, waarvan de bedingen zeer algemeen van aard zijn, bevat twee bepalingen die stellig van belang zijn voor het onderwerp van dit advies.

Naar luid van artikel 3 verbinden de partijen er zich toe om "ten einde de doeleinden van (het) Verdrag beter te verwezenlijken", "haar individueel en collectief vermogen om een gewapende aanval te weerstaan" te handhaven en te ontwikkelen "door zich zelf te versterken en elkander hulp te verlenen".

Naar luid van artikel 5 "komen (de partijen) overeen dat een gewapende aanval tegen een of meer van haar in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen haar allen zal worden beschouwd; bijgevolg (komen zij) overeen dat, indien zulk een gewapende aanval plaats vindt, ieder van haar de aldus aangevallen partij of partijen zal bijstaan, in de uitoefening van

.../...

het recht tot individuele of collectieve zelfverdediging erkend in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties..."

B. De wet van 9 januari 1953 houdende goedkeuring van de Overeenkomst tussen de bij het Noord-Atlantisch Verdrag aangesloten Staten, betreffende de rechtspositie van hun krijgsmachten.

Op 19 juni 1951 sluiten de bij het Noord-Atlantisch Verdrag aangesloten Staten een zeer uitgebreide overeenkomst betreffende de rechtspositie van hun krijgsmachten. Wat België betreft, is die overeenkomst goedgekeurd bij de wet van 9 januari 1953.

Een considerans van de preambule van de aldus op 19 juni 1951 gesloten overeenkomst luidt aldus :

"Overwegende dat de krijgsmachten van een Partij, bij overeenkomst, met een dienstopdracht op het grondgebied van een andere Partij kunnen gezonden worden".

Onderzoek van de tekst van de overeenkomst toont aan dat deze in heel wat opzichten een regeling beoogt van de rechtspositie van de strijdkrachten die onder een Staat ressorteren en ter uitvoering van het Verdrag op het grondgebied van een andere Staat worden gezonden.

Artikel VI heeft betrekking op het meebrengen van wapens :

"De leden van een krijgsmacht mogen wapens bezitten en dragen, op voorwaarde dat het op hen toepasselijke reglement hen daartoe machtigt. De overheden van de Staat van herkomst zullen de desbetreffende verzoeken van de Staat van verblijf met welwillendheid onderzoeken".

.../...

Zo ook "hebben de militaire overheden van de Staat van herkomst het recht, op het grondgebied van de Staat van verblijf, de strafrechtelijke en de disciplinaire rechtsmacht uit te oefenen welke hun door de wetgeving van de Staat van herkomst over alle aan de krijgswet van die Staat onderworpen personen wordt toegekend" (artikel VII, eerste lid, a).

In de memorie van toelichting van het ontwerp, dat de wet van 9 januari 1953 geworden is, wordt in de eerste plaats het volgende gesteld (1) :

"Voor het opbouwen van de gemeenschappelijke defensie in vreedstijd is het nodig dat op het grondgebied van sommige ondertekenende Staten, strijdkrachten van andere Staten zouden aanwezig zijn, welke deel uitmaken van de geïntegreerde krijgsmacht die voor de gemeenschappelijke verdediging bestemd is. Deze strijdkrachten moeten van het ene land naar het andere kunnen verplaatst worden naar gelang van de strategische noodwendigheden en overeenkomstig de bevelen van de Opperbevelhebber".

Verderop in de memorie staat te lezen :

"Het is nodig gebleken, aan de leden van de Krijgsmacht faciliteiten van verplaatsing van het ene land naar het andere toe te staan, de kwestie betreffende het dragen van een uniform, het dragen en het bezitten van wapens te regelen, enz...".

De wet van 9 januari 1953 heeft, gelet op het doel van de Overeenkomst die zij goedkeurt, de toestemming verleend die krachtens artikel 121 van de Grondwet vereist is opdat een leger dat ressorteert onder een Staat die bij het Noord-Atlantisch Verdrag is aangesloten, met zijn wapens op het Belgisch grondgebied mag verblijven of er doorheen trekken.

.../...

(1) Gedr. St. Senaat, zitt. 1951-1952, nr.95.

Overeenkomstig het bepaalde in de preambule van de overeenkomst moest de mogelijkheid bestaan om onder de bij het Noord-Atlantisch Verdrag aangesloten Staten uitvoeringsakkoorden te sluiten, maar noch krachtens artikel 68, tweede lid, noch krachtens artikel 121 van de Grondwet was een nieuw optreden van de Wetgevende Kamers vereist.

II. DE WET VAN 11 APRIL 1962 DIE DE DOORTOCHT EN HET VERBLIJF
IN BELGIE TOELAAT VAN DE TROEPEN VAN DE MET BELGIE DOOR
HET NOORD-ATLANTISCH VERDRAG VERBONDEN LANDEN.

A. Wat de noodzaak van de wet betreft.

Volgens de memorie van toelichting van het ontwerp dat de wet van 11 april 1962 geworden is, was deze niet nodig (1). Wat de doortocht van of het verblijf in België van troepen van NAVO-Lidstaten betreft, had de wetgever reeds impliciet de bij artikel 121 van de Grondwet vereiste toestemming verleend. Het enige doel van het ontwerp was "het vermijden van mogelijke betwistingen van juridische aard".

Het is namelijk zo dat de Ministers die het ontwerp voordragen, na de bewoordingen van artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag in herinnering te hebben gebracht, in die memorie van toelichting in de eerste plaats het volgende verklaren :

"Men mag besluiten dat het Parlement, door het ondertekenen van het Noord-Atlantisch Verdrag, stilzwijgend de door het artikel 121 van de Grondwet vereiste toestemming heeft gegeven voor de doortocht en het verblijf in België van de troepen der landen, leden van de NAVO, in het kader der gemeenschappelijke verdediging".

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitt. 1959-1960, nr. 646/1.

Die ministers verklaren ook nog :

"Door het goedkeuren, door de wet van 9 januari 1953, van de Overeenkomst tussen de bij het Noord-Atlantisch Verdrag aangesloten Staten, betreffende de rechtspositie van hun krijgsmachten, ondertekend te Londen op 19 juni 1951, heeft het Parlement ook reeds het verblijf in België van troepen die behoren tot onze bondgenoten van de NAVO onder ogen genomen. De inleiding van deze Overeenkomst behelst inderdaad : "Overwegende dat de krijgsmachten van een Partij, bij overeenkomst, met een dienstopdracht op het grondgebied van een andere Partij kunnen gezonden worden".

De Ministers besluiten de memorie van toelichting met de verklaring dat zij "nochtans, met het oog op het vermijden van mogelijke betwistingen van juridische aard", "aan de goedkeuring van de wetgever" een wetsontwerp voorleggen waarbij aan "de troepen van de landen, verbonden met België door het Noord-Atlantisch Verdrag" uitdrukkelijk toestemming verleend wordt om over het nationale grondgebied te trekken of er gestationeerd te zijn. De tekst laat erop volgen : "binnen de grenzen en de voorwaarden vastgesteld in akkoorden af te sluiten met de betrokken regeringen". Zoals in de memorie van toelichting wordt gepreciseerd, is het woord "uitvoeringsakkoorden" gebruikt om te beklemtonen dat die akkoorden niet voor goedkeuring aan de wetgever behoeven te worden voorgelegd.

In het door de heer KRONACKER namens de Commissie voor de Buitenlandse Zaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgebrachte verslag (1) wordt erop gewezen dat "in verband met de doortocht en het verblijf in België (van de troepen van een Lid-Staat van de NAVO) zich in de loop der laatste jaren moeilijkheden (hebben) voorgedaan"; die moeilijkheden hielden verband met de vraag of de doortocht

.../...

(1) Gedr. St. Kamer. B.Z. 1961, nr. 168/2, blz. 1-2.

of het verblijf van die troepen verenigbaar is met het voorschrift dat in artikel 121 van de Grondwet is vervat.

De rapporteur vervolgt :

"Ofschoon artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag, ondertekend te Washington op 4 april 1949, voorziet in een onderlinge hulp van de verdragsluitende partijen, ten einde hun individueel en collectief vermogen om een gewapende aanval te weerstaan te handhaven en te ontwikkelen en de inleiding van de Overeenkomst betreffende de rechtspositie van de Krijgsmachten, ondertekend te Londen op 19 juni 1951, het sturen van krijgsmachten van een Partij op het grondgebied van een andere Partij onder ogen neemt, hebben zowel het Ministerie van Landsverdediging als het Departement van Buitenlandse Zaken gemeend dat deze kwestie zou kunnen betwist worden in het Parlement" (blz. 1-2).

Tijdens de bespreking van het ontwerp in de openbare vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers is de vraag naar de noodzaak van de ontworpen wet niet aan de orde geweest (1).

.../...

(1) Hand. Kamer, B.Z. 1961, vergaderingen van 22 en 23 november 1961.

In het verslag dat de heer MOREAU de MELEN namens de Commissie voor de Buitenlandse Zaken van de Senaat heeft uitgebracht, heeft hij eerst naar artikel 121 van de Grondwet verwezen. Hij merkt op dat de plicht tot onderlinge hulpverlening die het gevolg is van het Noord-Atlantisch Verdrag "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" met zich meebrengt (1). Hij attendeert erop dat "in België een wet vereist (is) wil men het grondwettelijk voorschrift naleven" (2).

"Maar, zo voegt hij eraan toe, 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, aangezien 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, al dus vervolgt het verslag, 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" (3).

Aan het begin van de bespreking van het wetsontwerp in de openbare vergadering van de Senaat stelt de rapporteur de kwestie van de noodzaak van het ontwerp als volgt aan de orde :

.../...

(*) In werkelijkheid houden de artikelen zelf van de Overeenkomst in dat de troepen van een van de bij het Verdrag aangesloten Partijen op het grondgebied van een andere Partij mogen verblijven.

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1961-1962, nr 82.

"Bien qu'on ait parfois considéré que le Traité de l'Atlantique Nord, qui a été approuvé par le législateur contient une autorisation implicite de passage et de séjour de même que la convention subséquente sur le statut des forces, le Gouvernement a estimé qu'il était préférable de déposer un projet de loi spécial. Ce projet est ainsi rédigé ..." (1).

De heer SPAAK, Minister van Buitenlandse Zaken, heeft aan het begin van zijn betoog tijdens de bespreking in de openbare vergadering van de Senaat het wetsontwerp overbodig genoemd. Hij heeft verklaard dat hij niet anders kon dan protesteren tegen het nutteloze perfectionisme van de deskundigen en tegen het verlangen om al maar door wetten te maken. Hij heeft verwezen naar de considerans van de Overeenkomst van 19 juni 1951 betreffende de rechtspositie van de krijgsmachten (2) alsook naar de tekst van de memorie van toelichting van het onderzochte wetsontwerp (3).

Zoals verderop duidelijk gemaakt wordt, heeft de heer ROLIN een amendement ingediend dat bedoeld was om te bepalen dat de toestemming aan NAVO-troepen om doorheen het land te trekken of er te verblijven, niet mag leiden tot het opstellen van kernwapens in België.

De kwestie die door dat amendement aan de orde was gesteld, heeft de Voorzitter van de Senaat ertoe gebracht de volgende opmerking te maken :

"... nous sommes actuellement saisis d'un projet de loi, qui d'après celui qui le défend est superflu mais qui cependant fait l'objet d'un amendement soulevant une autre question" (4).

.../...

- (1) Hand. Senaat, zitting 1961-1962, vergadering van 14 februari 1962, blz. 669.
- (2) Hij heeft daarbij verkeerdelijk aangegeven dat het om de memorie van toelichting van het Noord-Atlantisch Verdrag ging.
- (3) Hand. Senaat, zitting 1961-1962, vergadering van 1 maart 1962, blz. 749.

Naar het einde van de debatten toe heeft de heer ROLIN het standpunt verdedigd dat het aan de orde gestelde wetsontwerp, in tegenstelling met de door de Minister vertolkte mening, niet overbodig was. Hij heeft gesteld dat het ontwerp volgens hem een uitvloeisel van het NAVO-verdrag was maar zeker geen herhaling ervan. Het NAVO-verdrag omvat een verbintenis tot onderlinge hulpverlening maar houdt niet in dat de troepen van een bij het Verdrag aangesloten partij toestemming krijgen om over het grondgebied van een andere partij te trekken of op dat grondgebied te verblijven (1).

B. De opstelling van kernwapens en het amendement ROLIN.

De heer ROLIN is de mening toegedaan dat de ontworpen wet tot gevolg zou hebben dat vreemde troepen van een bij de NAVO aangesloten Staat die met kernwapens uitgerust zouden zijn, in België zouden mogen verblijven en dat dus zodanige wapens op het Belgische grondgebied opgesteld zouden mogen worden.

Om een zodanig gevolg te vermijden is het dat de heer ROLIN een amendement heeft ingediend, luidend als volgt :

"De voorgaande bepaling houdt geen machtiging in tot het bedienen of het aanleggen van lanceerbases noch tot het opslaan van nucleaire ammunitie voor middelbare- of lange- afstandsprojectielen" (2).

.../...

(1) Hand. Senaat, zitting 1961-1962, vergadering van 1 maart 1962, blz. 753.

De heer ROLIN antwoordt niet op het argument dat de wet van 9 januari 1953 wegens de bepalingen van de Overeenkomst die tussen de bij het Noord-Atlantisch Verdrag aangesloten Staten is aangegaan, toestemming tot de doortocht of tot het verblijf van troepen inhield.

(2) Gedr. St. Senaat, zitting 1961-1962, nr 119.

De heer ROLIN wijst erop dat verklaringen van de Ministers als zou de Regering niet voornemens zijn de plaatsing van kernwapens op het Belgische grondgebied toe te staan, onvoldoende zijn en dat een tekstwijziging noodzakelijk is om het door hem nagestreefde doel te bereiken.

Hij verklaart daaromtrent het volgende : "D'où mon amendement qui écarte de la délégation, la possibilité d'autoriser le séjour ou le stationnement de contingents étrangers qui serviraient des rampes de lancement ou qui surveilleraient des dépôts de munitions nucléaires" (1).

De heer SPAAK, Minister van Buitenlandse Zaken, heeft een vrij uitvoerige redevoering gehouden. Op het eerste gezicht lijkt hij de verzekering te hebben gegeven dat de Regering de ontworpen wet niet zou gebruiken om de plaatsing van kernwapens op het Belgische grondgebied toe te staan. Toch leidt een nauwlettender analyse van de redevoering, in weerwil van een aantal onduidelijkheden, tot de conclusie dat de Regering, volgens de gedachtengang van de heer SPAAK, slechts haar voornemen te kennen gaf om de plaatsing van kernwapens niet toe te staan zonder dat het Parlement ervan op de hoogte zou zijn gebracht en zich zou hebben kunnen uitspreken door zijn vertrouwen te schenken of te weigeren.

De heer SPAAK heeft immers de volgende verklaringen afgelegd waarin om beurten sprake is van raadpleging van het Parlement en van inlichting van het Parlement om het in staat te stellen te laten weten of het al of niet akkoord gaat :

.../...

(1) Hand. Senaat, B.Z. 1961-1962, vergadering van 1 maart 1962, blz. 747.

"L'idée que grâce à ce projet de loi, on fera séjourner dans notre pays, des troupes de quelque nationalité qu'elles soient d'ailleurs, et qu'on leur permettra d'installer, sans que le Parlement belge ait été consulté, des rampes de lancement d'armes atomiques, cette idée, dis-je, est absolument sans fondement.

Ici, je puis rassurer le Sénat et tous mes amis politiques. Je suis prêt à interpréter, comme M. ROLIN me l'a demandé, la seule phrase dans l'exposé des motifs qui ne me paraît pas très heureuse et que je rappelle : Le projet qualifie ces accords, d'accords d'exécution pour souligner qu'ils ne devront pas être soumis à l'approbation du législateur.

J'ai l'impression que le juriste perfectionniste qui est l'auteur du projet a encore compliqué les difficultés en laissant croire que nous voulions cacher quelque chose au législateur et que les arrêtés d'exécution seraient en quelque sorte secrets.

Si c'est cela qui vous fait peur, je vous donne la garantie que les arrêtés d'exécution vous seront tous montrés, et bien sûr, à plus forte raison, si, par une sorte d'aberration, le gouvernement belge entendait installer sur notre territoire des rampes de lancement qui seraient à la disposition non de troupes belges mais de troupes étrangères.

...

Si un jour le gouvernement avait l'étrange idée de laisser installer sur le territoire belge des rampes de lancement promises à des forces étrangères, nous ne le ferions pas sans l'accord du parlement. Nous ne le pourrions d'ailleurs pas. Même si nous avions l'illusion de croire que cela pourrait se faire secrètement, très rapidement, l'opinion publique belge serait avertie et nous serions interpellés devant les Chambres. Dans quelle position aberrante serions-nous si nous devions répondre que nous avons essayé d'agir secrètement !" (1).

.../...

(1) Hand. Senaat, zitting 1961-1962, vergadering van 1 maart 1962, blz. 749.

Naar het einde toe van zijn eerste betoog, concludeert de heer SPAAK dat het ontwerp bijgevolg volstrekt niets bevat en dat het enige verwijt dat de Regering in functie gemaakt kan worden, is dat zij het nogmaals heeft ingediend nadat het vervallen was.

De heer SPAAK beklemtoont de verbintenis die hij reeds onder woorden had gebracht : "Si vous avez un doute, une hésitation, je prends l'engagement formel de vous assurer que les accords d'exécution seront soumis aux commissions compétentes ...".

Hij laat er een verklaring op volgen die uit te leggen is als een nog sterkere afwijzing van een mogelijke plaatsing van kernwapens :

"... et que bien entendu, il n'entre pas dans l'intention du gouvernement de permettre, par ce moyen détourné, l'installation en Belgique, au profit d'armées étrangères, de rampes de lancement atomiques" (1).

Tot besluit van zijn eerste betoog spreekt de heer SPAAK de wens uit dat het amendement zou worden ingetrokken en laat hij opmerken dat de kwestie van de atoomwapens bij een andere gelegenheid zou moeten worden besproken (2).

.../...

(1) Hand. Senaat, zitting 1961-1962, vergadering van 1 maart 1962, blz. 749.

(2) Hand., loc. cit.

Na zeer korte interrupties door de heren ROLIN et DE BOODT, is er om zo te zeggen een tweede betoog van de heer SPAAK.

De heer SPAAK herhaalt en legt er de nadruk op dat het wetsontwerp geen heimelijke plaatsing van kernwapens op het Belgische grondgebied mogelijk maakt. De heer SPAAK heeft immers onder meer verklaard :

"...

Supposons par pure hypothèse qu'un gouvernement accorde par un accord secret l'autorisation à un des pays de l'O.T.A.N d'installer des rampes de lancement sur le sol de la Belgique. Pendant combien de temps ce secret serait-il gardé ? On ne parvient même pas à tenir secrets les documents que l'on discute en Conseil des Ministres. Vous seriez avertis par l'opinion publique le lendemain ou le surlendemain et vous interrogeriez le Gouvernement. Vous lui demanderiez ce qu'il fait. Non, je le dis pour moi-même et pour mes successeurs, comment un gouvernement oserait-il prendre une décision grave par un moyen secret ou détourné. S'il le faisait, il y aurait bien vite un grand débat public, au cours duquel il trouverait une majorité qui l'approuverait ou bien qui le renverserait. Par conséquent, vous ne courez aucun danger. L'application de ce projet de loi ne permet pas d'établir sur le sol de la Belgique des moyens d'utilisation d'armes atomiques et tout spécialement, comme l'a dit M. ROLIN, des rampes de lancement ou des stocks de munitions. C'est là une chose qu'on ne peut pas faire secrètement. Pareilles installations sont visibles.

..." (1).

De heer JANNE van zijn kant vertolkt het volgende standpunt : "Le point important du débat est l'amendement de M. ROLIN qui exclut l'équipement nucléaire de l'application de la loi ... La portée de l'amendement est la suivante : le Gouvernement ne pourrait inclure quoi que ce soit de nucléaire

.../...

(1) Hand. Senaat, 1961-1962, vergadering van 1 maart 1962, blz. 750.

dans les accords d'exécution prévus par la loi. C'est dire, que, par exemple, pour le stockage d'armements nucléaires, il serait nécessaire d'obtenir du Parlement le vote d'une loi spéciale ..." (1).

Aan het einde van het debat drukt de heer SPAAK zich als volgt uit :
"Monsieur le Président, si l'amendement était maintenu, je serais forcé d'en combattre le texte. Je voudrais répéter encore une fois, si cela peut clarifier les débats, que le gouvernement s'engage à ne pas permettre à l'occasion de l'application de ce projet de loi l'installation en Belgique au service de forces étrangères, de rampes de lancement ou de stocks de munitions.

Par ailleurs, j'estime que le devoir du gouvernement en matière atomique, est de mettre le parlement complètement au courant, non pas seulement des projets qui concerneraient les troupes étrangères, mais aussi les troupes belges" (2).

Hoewel de Minister zodoende zijn voornemen om het amendement te bestrijden, te kennen heeft gegeven, meent de heer ROLIN dat hij zich gelukkig mag prijzen : "Heureux, parce que le Ministre nous dit qu'il n'est pas question que le gouvernement actuel consente sans l'accord du Parlement, à l'installation de rampes de lancement ou de dépôts de munitions nucléaires à grande et moyenne portée. C'est très exactement l'objet et même le texte de l'amendement ..." (3).

De heer ROLIN gaat daarop door in de volgende bewoordingen : "la déclaration du Ministre gagnerait en valeur ... si elle pouvait être en quelque sorte sanctionnée par les porte-parole des groupes", en hij denkt daarbij bepaaldelijk aan de woordvoerder van de belangrijkste fractie, de C.V.P.-P.S.C. (4).

.../...

(1) Hand. Senaat, zitting 1961-1962, vergadering van 1 maart 1962, blz. 751.

(2) Hand. Senaat, zitting 1961-1962, vergadering van 1 maart 1962, blz. 753.

(3) Hand. Senaat, zitting 1961-1962, vergadering van 1 maart 1962, blz. 758.

(4) Hand. Senaat, zitting 1961-1962, vergadering van 1 maart 1962, blz. 754.

De heer VAN HEMELRIJCK heeft gevolg gegeven aan de oproep van de heer ROLIN :

"Nous avons écouté avec attention les déclarations du Ministre des Affaires étrangères relatives aux intentions du Gouvernement.

Il a dit et répété très clairement que des rampes de lancement, que des dépôts d'armes nucléaires à longue distance ne pourraient être établis sur le territoire national sans qu'au préalable le parlement ait été amené à donner son assentiment. C'est comme cela qu'il faut concevoir les choses et c'est ainsi que mon groupe, lui aussi, les conçoit.

Cette déclaration, cette manifestation d'intentions du Gouvernement, ainsi appuyées par la totalité de cette assemblée, doivent être de nature à tranquilliser nos collègues socialistes et plus spécialement le président de ce groupe, en ce qui concerne son amendement" (1).

In de vergadering van de Senaat van 7 maart 1962 laat de heer JANNE het volgende weten : "en considération des déclarations très nettes faites à la dernière séance par le Ministre des Affaires étrangères et par le président du groupe P.S.C., M. ROLIN m'a prié de déclarer au Sénat qu'il retirait son amendement" (2).

De algemene bespreking werd dan ook voor gesloten verklaard en het enige artikel in stemming gebracht en aangenomen.

+

.../...

(1) Hand. Senaat, zitting 1961-1962, vergadering van 1 maart 1962, blz. 754.

(2) Hand. Senaat, zitting 1961-1962, vergadering van 7 maart 1962.

Bij nader toezien, kan de stemming niet als on-dubbelzinnig worden aangemerkt, bepaaldelijk wegens de voor tweeërlei uitlegging vatbare verklaringen die de Minister van Buitenlandse Zaken de heer SPAAK, gedurende de besprekingen heeft afgelegd.

Gelet echter op de verklaring van de heer ROLIN en in tweede instantie op de verklaring van de heer VAN HEMELRIJCK, die geleid heeft tot de intrekking van het amendement van de heer ROLIN, lijkt de wet van 11 april 1962 beperkend te moeten worden uitgelegd in die zin dat zij de Belgische Regering slechts machtigt tot het sluiten van uitvoeringsakkoorden die de vestiging van troepen van een NAVO-Lidstaat op het Belgische grondgebied mogelijk maken, op voorwaarde dat die troepen niet met kernwapens zijn uitgerust.

.../...

III. DE VERKLARINGEN DIE RECENTER ZIJN DAN DE WET VAN
11 APRIL 1962.

A. De interpellaties in december 1979 tot de Regering gericht
in verband met de mogelijke plaatsing van Eurostrategische
wapens in België.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers die acht interpellaties diende te aanhoren over aangelegenheden in verband met de mogelijke plaatsing van Eurostrategische kernkopraketen op het Belgisch grondgebied, heeft in haar vergaderingen van 6, 7 en 12 december 1979 de kwestie besproken en op 12 december een "eenvoudige" motie aangenomen (1).

De debatten waren geheel toegespitst op de beslissing die de NAVO-Raad op 12 december 1979 moest nemen ten aanzien van de Eurostrategische wapens die onder meer in België geplaatst zouden worden.

Een interpellant, de heer VAN DER BIEST, maakte op het volgende attent :

"...

Dans sa communication au parlement le 17 octobre, et plus récemment encore, M. le Premier Ministre a déclaré que le Gouvernement procéderait, vu l'importance de la décision relative à l'implantation de missiles nucléaires en Belgique, à une large information, voire à une consultation du parlement.

...

.../...

(1) Hand. Kamer, zitt. 1979-1980, vergadering van 7 december 1979-1980, vergadering van 12 december 1979, blz. 482 en blz. 483.

Je crois aussi qu'il a été très utile que le Gouvernement vienne donner quelques intéressantes explications devant les commissions réunies de la Défense nationale et des Affaires étrangères.

Cependant l'affaire est si considérable qu'il m'est apparu, comme à d'autres Collègues, qu'il convenait que cette consultation et cette information se poursuivent en séance publique par le biais des interpellations. En effet, ... il serait anormal que les parlementaires ne fassent entendre leur voix que dans l'espace relativement confiné des salles de commission.

..." (1).

De Minister van Buitenlandse Zaken, de heer SIMONET, sneed het probleem aan van de betrekkingen tussen de uitvoerende macht en het Parlement en liet zich in de volgende be-
woordingen uit :

"Ceux qui, en arguant des prérogatives du parlement, ont regretté que le Gouvernement n'ait pas pris l'initiative d'un large débat parlementaire ont fait un mauvais procès à l'Exécutif. D'abord parce qu'il existe une disposition constitutionnelle qui ne laisse aucun doute quant à la responsabilité que doit assumer le Gouvernement en matière de choix préalable pour ce qui concerne les questions de politique étrangère et de sécurité ...

Pour cette raison, nous ne pouvons davantage considérer comme pertinente l'argumentation qui, sans contester la lettre de la Constitution ni rejeter la pratique constante en la matière, se prévaut de l'importance du problème pour réclamer du Gouvernement l'organisation d'un débat préalable à toute décision.

..." (2).

.../...

(1) Hand. Kamer, zitt. 1979-1980, vergadering van 7 december 1979, blz. 421.

(2) Hand. Kamer, zitt. 1979-1980, vergadering van 7 december 1979, blz. 440.

Ten slotte heeft de heer BROUHON, tijdens de uiteenzettingen die aan de aanneming van de eenvoudige motie vooraf zijn gegaan, zich in dezer voege uitgelaten :

"...

Le Gouvernement belge a voulu remplir sa mission constitutionnelle jusqu'au bout. C'est à lui qu'il appartient de prendre les décisions. Mais, dans un pays démocratique, un Gouvernement ne peut prendre légitimement de décisions que lorsqu'il a eu l'occasion de connaître jusqu'à la dernière minute quelles étaient les réactions de son opinion publique et de son parlement.

En laissant se développer, avant de faire connaître sa décision, les interpellations que l'on a connues, ... le Gouvernement a rempli le devoir qui était le sien devant le parlement. En ajoutant la communication qu'il a faite aujourd'hui, il remplit à nouveau ce rôle d'informateur du parlement sur les décisions qui sont de sa propre responsabilité.

..." (1).

+

In de Senaat waren er in dezelfde periode geen interpellaties over de kernwapens. De kwestie werd in de vergadering van 19 december 1979 (2) tijdens de bespreking van de Rijksmiddelenbegroting gewoon aan de orde gesteld, maar zonder dat de betrekkingen tussen de uitvoerende macht en het Parlement ter sprake werden gebracht. Dat was ook zo in de vergadering van 20 december 1979 (3).

.../...

(1) Hand. Senaat, zitt. 1979-1980, vergadering van 12 december 1979, blz. 477.

(2) Hand. Senaat, zitt. 1979-1980, vergadering van 19 december 1979, blz. 329.

(3) Hand. Senaat, zitt. 1979-1980, vergadering van 19 december 1979, blz. 352.

Tijdens de vergadering van 21 februari 1980 (1) werd een interpellatie gehouden over "de maatregelen welke de Regering heeft genomen of overweegt te nemen om bij te dragen tot de internationale ontspanning en tot het behoud van de vrede in de wereld".

Hoewel de kwestie van de Eurostrategische wapens werd behandeld, was er in de discussie geen sprake van enigerlei prerogatieven van de Regering of van enige betrokkenheid van het Parlement bij de totstandkoming van vroegere of toekomstige beslissingen.

+

B. De in november 1983 tot de Regering gerichte interpellaties in verband met de plaatsing van kernraketten op het Belgische grondgebied.

I. De Kamer van Volksvertegenwoordigers waarbij verscheidene vragen tot interpellatie waren ingediend, moest de kwestie behandelen in haar ochtend- en namiddagvergadering van dinsdag 8 november 1983 en in de ochtendvergadering van woensdag 9 november 1983. Hier moge alleen de aandacht worden gevestigd op de kernpunten van het debat.

Steunend op de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 april 1962, en inzonderheid op de verklaringen van de heer ROLIN en van de heer SPAAK, betoogt de heer ANCIAUX dat de wet geen plaatsing van kernwapens veroorlooft (2).

.../...

(1) Hand. Senaat, zitt. 1979-1980, vergadering van 21 februari 1980, blz. 639 tot 650.

(2) Hand. Kamer, zitt. 1983-1984, vergadering van 8 november 1983, blz. 297-298.

Hetzelfde standpunt wordt verdedigd door de heer VAN den BOSSCHE (1) (1bis).

De heer VAN BELLE daarentegen betoogt dat de verklaring van Minister SPAAK slechts voor de toenmalige Regering bindend was en dat, aangezien de tekst van de wet van 11 april 1962 volkomen duidelijk is, er bovendien geen reden is om die wet te gaan uitleggen aan de hand van de parlementaire voorbereiding (2).

De heer BLANCKAERT voert een soortgelijk argument aan (3) (3bis).

De Eerste Minister, de heer MARTENS, maakt de volgende opmerking : "Comme la loi ratifiant le Traité de l'Atlantique Nord et celle ratifiant le Traité relatif au statut des Forces des Etats parties du Traité de l'Atlantique Nord, le texte de la loi du 11 avril 1962 ne contient aucune réserve quant à la nature des armes dont les troupes admises sur le territoire de la Belgique peuvent se trouver munies" (4).

.../...

- (1) Hand. Kamer, zitt. 1983-1984, vergadering van 8 november 1983, blz. 299-300.
- (1bis) Zie eveneens een verklaring van de heer COLLIGNON, idem blz. 306-307.
- (2) Hand. Kamer, zitt. 1983-1984, vergadering van 8 november 1983, blz. 311.
- (3) Hand. Kamer, zitt. 1983-1984, vergadering van 8 november 1983, blz. 322.
- (3bis) Zie ook een verklaring van de heer THIJS, idem blz. 325.
- (4) Hand. Kamer, zitt. 1983-1984, vergadering van 8 november 1983, blz. 329.

De Eerste Minister brengt eerst het amendement in herinnering dat de heer ROLIN aan het einde van de Senaatsdebatten had ingediend en verklaart vervolgens :

"Wat is nu het standpunt van de regering ? Ik wil daar geen onduidelijkheid over laten bestaan ten aanzien van de verklaringen die door de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken in dat debat in de Senaat - en alleen in de Senaat - werden afgelegd, in vergelijking met de tekst van de wet.

Met de duidelijke bewoordingen van de wet van 11 april 1962 is bezwaarlijk verenigbaar wat de heer SPAAK heeft gezegd in verband met dit amendement dat uiteindelijk werd ingetrokken. Niets in de door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en vervolgens ook door de Senaat aangenomen bepaling staft zijn bewering dat zij de plaatsing van de in het amendement bedoelde wapens niet zou toelaten. Evenmin geeft die bepaling gezag aan zijn verklaringen volgens welke de regering de plaatsing van de bedoelde wapens niet zou toelaten zonder raadpleging of goedkeuring van het Parlement of van de bevoegde parlementscommissies, noch aan de instemming met die niet zeer samenhangende toezeggingen betuigd door een van de toenmalige fractievoorzitters.

Volgens een constante rechtspraak van het Hof van Cassatie en van de Raad van State mag slechts naar de bespreking in Kamer en Senaat teruggereken worden wanneer de tekst van de wet zelf voor verschillende interpretaties vatbaar is.

De betekenis van de wet van 11 april 1962 werd beter begrepen door de auteur van het amendement dat de verklaringen van de minister had uitgelokt.

Hij nam onder meer akte van de verbintenis van de toenmalige regering geen kernwapens van middellange of lange reikwijdte te plaatsen" (1).

.../...

(1) Hand. Kamer, zitt. 1983-1984, vergadering van 8 november 1983, blz. 330.

De debatten die naar aanleiding van de interpellaties werden gevoerd, zijn uiteindelijk besloten met het aannemen van de "eenvoudige motie" (1).

II. De bespreking in de Senaat heeft plaatsgehad in de namiddagvergadering van woensdag 7 december 1983 en in de avondvergadering van dezelfde dag.

De heer LAGASSE heeft in de namiddagvergadering het woord genomen. Eerst heeft hij kort en bondig het juridische aspect van het probleem onderzocht, dit wil zeggen de juridische betwisting die ten gevolge van de wet van april 1962 is ontstaan : "... c'est un devoir pour moi", aldus de heer LAGASSE, "de dire très haut que lorsque, à la Chambre, le Premier Ministre a cru suffisant de mettre en avant cet axiome selon lequel lorsqu'une loi est claire, on ne la discute pas, on ne recourt pas aux travaux parlementaires, on la prend telle quelle, ... il ne nous a pas du tout convaincus ! je crois même qu'il n'a convaincu aucun juriste". De heer LAGASSE heeft het standpunt van de Regering "trop simple", "simpliste" genoemd. Hij heeft daarbij het volgende aangevoerd : "il faut toujours, lorsqu'il s'agit de comprendre la portée d'une loi, se référer au contexte dans lequel la proposition ou le projet a été déposé et (au) contexte dans lequel le texte a été voté". De heer LAGASSE betoogt dat de wet van 11 april 1962 zo moet worden verstaan dat zij geen plaatsing van kernwapens veroorlooft, inzonderheid wegens de plechtige verbintenis die de Regering met instemming van de politieke fracties heeft aangegaan de invoering van zodanige wapens niet toe te staan (2).

.../...

(1) Hand. Kamer, zitt. 1983-1984, vergadering van 9 november 1983, blz. 419 en 420.

(2) Hand. Senaat, zitt. 1983-1984, vergadering van 7 december 1983, blz. 433.

De heer GELDOLF verdedigt een soortgelijk standpunt onder verwijzing naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 april 1962, inzonderheid naar de meest formele verklaringen van de Minister van Buitenlandse Zaken, de heer P.-H. SPAAK, en van de fractieleider van de C.V.P.-P.S.C., de heer VAN HEMELRIJCK, na welke verklaringen het amendement van de heer ROLIN werd ingetrokken (1).

Aan het slot van de bespreking in de avondvergadering van woensdag 7 december antwoordt de heer TINDEMANS de sprekers die in het debat het woord hebben gevoerd. In verband met de behandelde rechtsvraag heeft hij het volgende gezegd :

"La loi du 11 avril 1962 n'interdit pas expressis verbis au Gouvernement d'autoriser au profit de troupes étrangères liées à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord, l'installation de rampes de lancement d'armes nucléaires. Le texte de la loi étant clair sur ce point, il ne peut souffrir d'interprétation. Je cite : Quand une loi est claire, il ne faut point en éluder la lettre sous prétexte d'en pénétrer l'esprit. C'est l'article 7 du titre V du projet du livre préliminaire du Code civil, qui disposait : Il n'est pas permis de distinguer lorsque la loi ne distingue pas.

S'écarter du texte certain de la loi pour s'en tenir à son esprit, qui peut être douteux, écrivent Baudry et Houques, c'est faire prévaloir sur ce qui est, ce qui peut être, présumer que le législateur n'a pas su fidèlement traduire sa pensée et risquer de substituer à sa volonté, celle de l'interprète.

.../...

(1) Hand. Senaat, zitt. 1983-1984, vergadering van 7 december 1983, blz. 439.

Voilà en ce qui concerne la thèse générale défendue par le Gouvernement" (1).

Na een korte onderbreking door de heer GELDOLF, heeft de heer TINDEMANS zijn betoog voortgezet. Zijn verklaring neemt grotendeels woord voor woord die over welke de heer MARTENS in de Kamer van Volksvertegenwoordigers had afgelegd (2).

De heer TINDEMANS heeft zich in dezer voege uitgedrukt (3) :

"En ce qui concerne donc la loi du 11 avril 1962, je cite le professeur Jan DE MEYER : "Met de duidelijke bewoordingen van de wet van 11 april 1962 is bezwaarlijk verenigbaar wat tijdens de bespreking ervan in de Senaat werd gezegd door de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken in verband met een amendement dat ertoe strekte de plaatsing van kernwapens met middellange of lange reikwijdte van het toepassingsgebied van de wet uit te sluiten, doch dat uiteindelijk werd ingetrokken. Niets in de door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en vervolgens ook door de Senaat aangenomen bepaling, staat zijn bewering dat zij de plaatsing van de in het amendement bedoelde wapens niet zou toelaten.

Evenmin geeft die bepaling gezag aan zijn verklaringen volgens welke de regering de plaatsing van bedoelde wapens niet zou toelaten zonder raadpleging of

.../...

(1) Hand. Senaat, zitt. 1983-1984, vergadering van 7 december 1983, blz. 462-463.

(2) Dat de bewoordingen nagenoeg dezelfde zijn komt doordat de tekst een passage overneemt uit een artikel van professor Jan DE MEYER, door welke tekst Eerste Minister MARTENS zich sterk heeft laten leiden.

(3) Hand. Senaat, zitt. 1983-1984, vergadering van 7 december 1983, blz. 463.

goedkeuring van het Parlement of van de bevoegde parlementscommissies, noch aan de instemming met die niet zeer samenhangende toezeggingen betuigd door één van de toenmalige fractieleiders".

+

Aan het slot van het debat hebben de heren LAGASSE en LEPAFFE een aldus luidend amendement op de ontwerp-resolutie ingediend : "(De Senaat) herinnert eraan dat kernwapenbases, lanceerinstallaties, kernwapendepots op het nationale grondgebied niet gevestigd mogen worden zonder voorafgaande instemming van het Parlement en dat alleen het Parlement bevoegd is om de vestigingsplaats en de voorwaarden waaronder ze gebruikt mogen worden, te bepalen". Dit amendement werd verworpen met 107 stemmen tegen 34, bij 4 onthoudingen (1).

+

IV. BESLUIT.

Volgens de parlementaire werkzaamheden van 1962 was de Regering niet gemachtigd tot het sluiten van uitvoeringsakkoorden die het mogelijk zouden maken om, ten behoeve van vreemde strijdkrachten, op het nationale grondgebied lanceerbases aan te leggen of nucleaire ammunities op te slaan. Daartegenover staat dat de Regering in november en december 1983, in antwoord op interpellaties in verband met de kwestie

.../...

(1) Hand. Senaat, zitt. 1983-1984, vergadering van 7 december 1983, blz. 482 en blz. 484.

van de "plaatsing van euroraketten", verklaard heeft dat het haar toekwam te beslissen of troepen van andere NAVO-Lid-staten in België met kernwapens mogen worden uitgerust en lanceerbases mogen aanleggen.

De wet van 11 april 1962 kan derhalve zowel in de ene als in de andere zin worden uitgelegd.

Het is zaak van de wetgever te oordelen of het ter wille van de rechtszekerheid niet nodig is dat hij bepalingen aanneemt om de moeilijkheid die ten aanzien van de strekking van de wet van 11 april 1962 gerezen is, op beslissende wijze op te lossen. Te dien einde kan de wetgever zich bedienen ofwel van bepalingen welke een authentieke uitlegging van die wet geven, ofwel van bepalingen welke die wet wijzigen of aanvullen.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

Ch. HUBERLANT,
P. FINCOEUR,

F. RIGAUX,

C. DESCHAMPS,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

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

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.