

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 19 juin 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "interdisant la production et le stockage d'armes chimiques sur le territoire belge, leur utilisation par l'armée belge, ainsi que leur transport sur le territoire belge", a donné le 10 février 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 juni 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot het verbieden van de produktie en het opslaan van chemische wapens op Belgisch grondgebied, van het gebruik ervan door de Belgische Krijgsmacht, alsmede van het transport ervan over Belgisch grondgebied", heeft op 10 februari 1987 het volgend advies gegeven :

OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI.

La proposition de loi (1) tend à interdire :

- 1° de produire et de stocker des armes chimiques sur le territoire belge (article 1er);
- 2° aux troupes belges d'utiliser des armes chimiques, en temps de guerre, en temps de paix, au combat ou lors d'exercices (article 2);
- 3° de transporter, sous quelque forme que ce soit, des armes chimiques sur le territoire belge, y compris dans les eaux territoriales de la Belgique (article 3).

Dans les développements de la proposition de loi, son auteur invoque "une Convention sur l'interdiction d'utiliser des armes chimiques", signée à Genève le 17 juin 1925 (2) et la "Convention internationale du 10 avril 1972 interdisant le stockage et la production d'armes toxiques et bactériologiques" (3).

.../...

(1) Chambre, session 1985-1986, doc. n° 498/1.

(2) Il s'agit du "Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, signé à Genève le 17 juin 1925" (Moniteur belge du 17 mars 1929) n'ayant pas fait l'objet d'une loi d'assentiment.

(3) Loi du 10 juillet 1978 portant approbation de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, faite à Londres, Moscou et Washington le 10 avril 1972.

L'auteur de la proposition souligne que "l'Administration REAGAN pousse à la fabrication de telles armes (chimiques dites "binaires") et demande aux pays européens, membres de l'Alliance atlantique, d'accepter qu'une certaine quantité de celles-ci soient stockées sur leur territoire".

L'auteur souligne encore qu'"il faut que le Parlement fasse ce qui est en son pouvoir pour conjurer ces nouveaux dangers pendant qu'il en est encore temps".

L'auteur expose que ces armes chimiques appartiennent à la catégorie des armes d'extermination massive telles qu'elles sont définies par les Nations Unies et qu'il faut entendre par "armes chimiques" celles qui répondent à une définition donnée le 19 avril 1984 à Genève par M. BUSH, Vice-Président des Etats-Unis, définitions qui ne sont pas reproduites dans les développements de la proposition.

OBSERVATIONS.

I. L'auteur de la proposition vise "les armes chimiques" sans en apporter de définition.

Celle-ci serait cependant hautement souhaitable car l'auteur de la proposition vise dans ses développements - à propos des armes chimiques -, le gaz moutarde appelé "ypérite", l'"agent orange", les armes toxiques et bactériologiques, les armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et les armes chimiques dites "binaires".

.../...

Faute d'une définition précise des armes prohibées, le texte proposé ne pourrait avoir de portée pratique ni créer des obligations juridiques, d'autant plus que les interdictions prévues ne sont assorties d'aucune espèce de sanction.

II. En précisant dans les développements de la proposition que "l'Administration REAGAN ... demande aux pays européens, membres de l'Alliance atlantique, d'accepter qu'une certaine quantité de celles-ci (des armes chimiques) soient stockées sur leur territoire" et en visant dans l'article 3 de la proposition de loi l'interdiction de "transporter, sous quelque forme que ce soit, des armes chimiques sur le territoire belge, y compris dans les eaux territoriales de la Belgique", l'auteur de la proposition semble bien viser, sans le dire expressément, le transport d'armes chimiques par une troupe étrangère.

L'objet de la proposition tend ainsi à ce que le pouvoir législatif légifère en une matière relative à la défense et à la sécurité du territoire en prononçant une interdiction de produire, de stocker, d'utiliser et de transporter des armes chimiques.

Le problème est toutefois de déterminer si cette matière relève de la compétence du pouvoir législatif ou s'il s'agit d'un domaine réservé au pouvoir exécutif.

Le pouvoir législatif a déjà été appelé à examiner ce problème.

.../...

L'article unique 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 dispose :

"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".

En 1983, une proposition de loi interprétative de la loi du 11 avril 1962 fut déposée à la Chambre des Représentants par M. DIERICKX en vue - selon les développements de la proposition - "d'élucider la question de savoir si en cette matière, c'est le Gouvernement ou le Parlement qui décide" (Doc. Chambre, 784 (1983-1984) n° 1).

Dans un avis donné le 14 mars 1984 sur cette proposition (L. 15.851/2, Doc. Chambre, 784, n° 2), la section de législation du Conseil d'Etat avait constaté que "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" mais d'autre part "qu'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 les 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".

.../...

Le Conseil d'Etat concluait alors que la loi du 11 avril 1962 était susceptible d'être interprétée dans l'un ou l'autre sens et qu'il appartenait au législateur d'"apprécier si, dans un but de sécurité juridique, il n'y avait 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".

La proposition de loi fit l'objet d'un rapport fait au nom de la Commission des Relations extérieures dans lequel les deux thèses - les prérogatives parlementaires ou la compétence du Gouvernement - furent examinées. Ce rapport relate que, répondant au nom du Gouvernement, le Ministre des Relations extérieures a souligné que "le vote de confiance qui a suivi le débat sur les missiles en novembre 1983 implique que la loi de 1962 a fait, en l'occurrence, l'objet d'une interprétation sans équivoque selon laquelle la compétence en question appartient au Gouvernement" (1).

La proposition de loi fut examinée par la Chambre des Représentants lors de sa séance publique du jeudi 14 février 1985 (Ann. parl. Chambre, séance du 14 février 1985, pages 1696 et ss.).

Le Ministre des Relations extérieures devait souligner que le débat ne portait pas sur le déploiement des missiles mais sur la manière dont se prend une telle décision.

Il a soutenu que la politique de défense ressortit à la compétence royale en vertu de l'article 68 de la Constitution et que la loi du 11 avril 1962 ne comporte aucune réserve en ce qui concerne les armes transportées par les troupes étrangères.

.../...

(1) Chambre, doc. n° 784/3.

A la même séance du 14 février 1985, la proposition de loi fut rejetée par 90 voix contre 54 et 8 abstentions (Ann. parl. Chambre, séance du 14 février 1985, p. 1723).

+

Le 15 mars 1985, les ordres du jour, tant de la Chambre des Représentants que du Sénat, appelaient une communication gouvernementale portant notamment sur la décision du Gouvernement en ce qui concernait les déploiements des missiles de croisière sur le territoire (Ann. parl. Chambre, séance du 15 mars 1985, pp. 2090 et ss.; Ann. parl. Sénat, séance du 15 mars 1985, pp. 1884 et ss.).

Le Premier Ministre a estimé, lors de la discussion à la Chambre, à la séance de l'après-midi du 19 mars 1985, qu'il appartenait au Gouvernement de prendre des décisions relatives à la sécurité extérieure, le Parlement en étant informé par la suite (Ann. parl. Chambre, séance du 19 mars 1985, p. 2206).

L'ordre du jour de confiance fut adopté par 116 voix contre 93 et 1 abstention à la fin de la séance du soir du 19 mars 1985 (Ann. parl. Chambre, séance du 19 mars 1985, p. 2247).

.../...

Au Sénat, lors de la séance du soir du 22 mars 1985, le Premier Ministre a rappelé les règles constitutionnelles à respecter lors de la prise de décision, notamment en matière de défense et a soutenu que les problèmes relatifs à la sécurité du pays relevaient des prérogatives de l'Exécutif (Ann. parl. Sénat, séance du 22 mars 1985, p. 2016) (1).

La motion de confiance fut adoptée à l'issue du débat par 97 voix contre 69 et 2 abstentions (Ann. parl. Sénat, séance du 22 mars 1985, p. 2021).

.../...

(1) Voir aussi, in ISRAEL LAW REVIEW, Vol. 20, n°s 2-3, Spring-Summer 1985, p. 144, l'opinion de M. Paul DE VISSCHER "... the stationning of the missiles ... was to be effected by a unilateral act based on the King's powers as Head of the Armed Forces and subject to the responsibility of his Ministers".
Voir aussi, du même auteur, "La Constitution belge et le droit international" dans Revue belge de droit international 1986/1, pp. 47 et 48.

Le 14 mai 1986, la Commission de la Défense nationale de la Chambre des Représentants avait à son ordre du jour une interpellation de M. CHEVALIER - auteur de la proposition de loi examinée dans le présent avis - au Ministre de la Défense nationale sur "les armes chimiques" (Ann. parl. Chambre. N.C.47, réunion publique de commissions, séance du mercredi 14 mai 1986, pp. 2 à 11).

Au cours de la discussion, le Ministre de la Défense nationale a précisé que, selon lui, c'est le Gouvernement qui devra apprécier la nécessité qui pourrait exister de déploiement éventuel d'armes chimiques sur le territoire.

En conclusion de l'interpellation de M. CHEVALIER, la Chambre, réunie en séance plénière le 4 juin 1986, adoptait par 104 voix contre 73 et 6 abstentions l'ordre du jour pur et simple déposé le 14 mai 1986 à la Commission de la Défense nationale mais amendé le 4 juin 1986 en séance plénière et rédigé comme suit :

"La Chambre,

après avoir entendu le 14 mai 1986 en réunion publique de la commission de la Défense nationale, l'interpellation de M. CHEVALIER au ministre de la Défense nationale sur les armes chimiques;

vu le débat qui s'en est suivi et la réponse du ministre; dans le respect des dispositions constitutionnelles :

- a) tient compte des sensibilités historiques à l'égard des armes chimiques en raison desquelles il est impossible pour le gouvernement belge d'approuver l'installation de ces armes sur notre territoire;

.../...

- b) souscrit au point de vue du gouvernement qui a insisté pour que tous les Etats membres de l'Alliance continuent à oeuvrer pour un accord sur l'interdiction complète et vérifiable des armes chimiques;
- c) est d'avis que la Belgique doit dans tous les cas, en ce qui la concerne, tout mettre en oeuvre pour atteindre cet objectif, c'est-à-dire l'élimination tant de la fabrication que de l'utilisation de toutes les armes chimiques;
- d) constate qu'il est nécessaire de dire clairement à nos partenaires de l'Otan que notre pays n'est prêt sous aucune condition à entreposer des armes binaires ou d'autres armes chimiques, ou d'en équiper nos troupes;

passé à l'ordre du jour"

(Ann. parl. Chambre, séance plénière du mercredi 4 juin 1986, pages 1253 et ss.).

Au Sénat, le 10 juin 1986, en séance plénière, M. VAN OOTEGHEM interpellait le Ministre de la Défense nationale sur "la fabrication et l'entreposage des armes chimiques".

Au cours de la discussion, le Premier Ministre précisait que, en raison de sensibilités d'ordre historique, il n'était pas possible à la Belgique d'approuver le stockage d'armes chimiques en dehors du territoire américain mais, abordant la possibilité d'une dérogation à cette interdiction, M. MARTENS déclarait :

"In geval van ernstige crisis of oorlog waarbij een duidelijke dreiging bestaat voor het gebruik van chemische wapens tegen ons, kan van deze regel worden afgeweken. De regering zal soeverein oordelen over de ernst van de crisis en de dreiging en zal soeverein beslissen over de eventuele installatie van zulke wapens op ons grondgebied"

(Ann. parl. Sénat, séance du mardi 10 juin 1986, pages 1274 à 1287).

.../...

En conclusion du débat, le Sénat adoptait, par assis et levé, une motion de confiance, identique à celle qui avait été adoptée par la Chambre des Représentants le 4 juin 1986 (Ann. parl., séance du jeudi 12 juin 1986, pages 1368 à 1371).

III. Les discussions qui viennent d'être rappelées indiquent à suffisance que les pouvoirs publics ont été particulièrement sensibles à la question de savoir quelle autorité était appelée à intervenir aux fins d'interdire, s'il échet, l'utilisation de certaines armes par les troupes de l'OTAN sur le territoire belge.

Il convient à cet égard de rappeler que les prérogatives que la Constitution reconnaît au Roi dans la conduite de l'armée et dans la mise en oeuvre des diverses procédures qui permettent d'assurer la sécurité nationale, trouvent une limitation particulière dans l'article 121 de la Constitution belge qui veut qu'"aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'Etat, occuper ou traverser le territoire, qu'en vertu d'une loi".

Cette disposition se comprend de la manière suivante. Seul le législateur peut habiliter le Roi à permettre à des troupes étrangères d'occuper le territoire, de s'y déployer et d'y poursuivre des activités militaires - avec leur équipement, leur matériel et leurs armes -. Fort de l'habilitation législative initiale, le Roi prend, spécialement en accord avec les gouvernements étrangers, les mesures qu'implique la réalisation de ce plan. Au besoin, Il se fondera sur cette habilitation pour passer des traités ou des accords qui permettent de concrétiser l'autorisation d'occuper le territoire national.

.../...

Les termes mêmes utilisés par la Constitution - "en vertu d'une loi" - indiquent à suffisance que l'article 121 implique une collaboration en ce domaine de l'autorité législative - appelée à donner l'habilitation initiale - et de l'autorité exécutive - appelée à traduire dans des accords précis et adaptés aux circonstances militaires du moment, les options premières -. Il est donc inexact de soutenir que le pouvoir législatif aurait, en l'espèce, une compétence absolue ou, à l'inverse, que le pouvoir exécutif serait de plein droit investi, selon l'article 68 de la Constitution, d'une compétence sans partage.

Il va de soi que l'habilitation procurée en un moment par le pouvoir législatif peut être retirée ultérieurement. Sous réserve, bien entendu, des responsabilités que l'Etat belge pourrait encourir à raison de la non-exécution de ses engagements internationaux.

Plus délicate est la question de savoir si l'habilitation initiale peut être modalisée. La réponse semble devoir être affirmative. Le législateur réserve alors à telle troupe étrangère l'occupation du territoire belge. Ou bien il autorise l'occupation de telle portion du territoire belge à des troupes étrangères. Ou encore il indique à quelles finalités particulières - par exemple la poursuite d'une guerre purement défensive - l'occupation du territoire belge peut servir.

Plus délicate encore est la question de savoir si l'habilitation initiale peut être modalisée en cours d'exécution de celle-ci. Le législateur n'a-t-il pas renoncé, lorsqu'un Traité a été conclu avec un ou plusieurs Etats, à

se prévaloir ultérieurement de cette faculté d'amendement et n'a-t-il pas laissé à l'exécutif le soin d'apprécier les conditions qui permettront de réaliser au mieux les objectifs qu'il a contribué à définir ? La solution paraît s'imposer pour des raisons touchant à la sécurité des relations juridiques internationales. L'article 121 ne semble pas autoriser les Chambres législatives à utiliser leurs prérogatives d'amendement en cours d'exécution de l'habilitation qu'elles ont procurée.

Aux fins d'analyser la proposition de loi interdisant la production et le stockage d'armes chimiques sur le territoire belge, leur utilisation par l'armée belge ainsi que leur transport, il convient en particulier de s'interroger sur le sens de l'habilitation procurée par l'article unique de la loi du 11 avril 1962 qui 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 dans les limites et conditions fixées pour chaque cas dans des accords d'exécution à conclure avec les gouvernements intéressés".

Il résulte des termes exprès de cette disposition que le législateur a laissé à l'exécutif le soin de préciser avec les gouvernements étrangers les "limites et conditions" de l'autorisation d'occuper le territoire belge. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat, section de législation, dans son avis n° L. 15.851/2, du 14 mars 1984 (1), l'exposé des motifs du projet de loi a même pris soin de préciser que l'expression "accords d'exécution" a été employée pour souligner que ces accords ne doivent pas être soumis à l'approbation du législateur.

.../...

(1) Doc. Chambre 784 (1983-1984) n° 2.

En vertu de la loi du 11 avril 1962, le Gouvernement est donc fondé à traduire dans des actes unilatéraux ou dans des conventions les engagements politiques qu'il a pris à de nombreuses reprises devant les Chambres législatives. Si ces engagements ne sont pas tenus, il revient aux Chambres de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement selon les méthodes en usage dans un régime parlementaire.

Il revient notamment à chacune des Chambres d'interroger le Gouvernement sur les informations qui ne lui auraient pas été procurées quant au contenu des accords d'exécution, alors que des engagements politiques ont été pris sur ce point notamment lors des débats du 1er mars 1962 ("je vous donne la garantie que les arrêtés d'exécution vous seront tous montrés", intervention du Ministre des Affaires étrangères Paul-Henri SPAAK, Ann. parl. Sénat, 1961-1962, p. 749).

Dans la mesure où les articles 1er et 3 de la proposition de loi CHEVALIER entendent interdire à des armées étrangères de stocker ou de transporter des armes chimiques sur le territoire belge, ces dispositions se trouvent en contradiction avec l'habilitation législative du 11 avril 1962 qu'elles n'entendent pourtant pas retirer. En ce sens, elles ne se concilient pas avec les termes de l'article 121 de la Constitution.

.../...

IV. L'article 2 de la proposition CHEVALIER interdit, pour sa part, aux troupes belges d'utiliser des armes chimiques.

Comme le Conseil d'Etat, section de législation, l'a rappelé dans son avis n° L. 15.105/9, du 25 janvier 1983 (1), l'article 68 de la Constitution dispose notamment que le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre. Ce pouvoir de commandement de l'armée "s'exerce à l'égard des hommes, officiers, sous-officiers, soldats qui constituent l'armée". La compétence qui est ainsi reconnue au Roi n'exclut pas le pouvoir du législateur d'établir des dispositions à caractère général limitant la compétence du pouvoir exécutif en cette matière, par exemple en interdisant le recours à certaines armes. Ces interdictions peuvent notamment être formulées pour permettre à la Belgique de respecter les engagements internationaux qu'elle a souscrits. On peut, à cet égard, citer la loi du 10 juillet 1978 portant approbation de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, faite à Londres, Moscou et Washington le 10 avril 1972. Cette loi a non seulement disposé en son article 1er que la Convention précitée sortirait son plein et entier effet mais elle a, en son article 2, formellement interdit "de mettre au point, de fabriquer, de stocker, d'acquérir, de conserver, de garder, de détenir ainsi que de transférer" un ensemble d'armes qu'elle énumère.

.../...

(1) Doc. Chambre 427 (1982-1983) n° 2.

L'article 2 de la proposition soumise à l'examen du Conseil d'Etat n'est donc pas contraire à l'article 68 de la Constitution (1).

(1) Dans son étude sur "Le commandement de l'armée et le droit constitutionnel belge", le professeur GANSHOF van der MEERSCH cite parmi les actes qui appartiennent au commandant en chef de l'armée : "utiliser certaines armes ou certains procédés de combat" ainsi que "défendre l'usage de procédés contraires au droit des gens ou laisser l'armée recourir à de tels procédés" (Revue de l'Université de Bruxelles, 1948-1949, pp. 256 à 321). Il ne faut toutefois pas en déduire que le législateur ne peut prendre de dispositions générales pour interdire le recours à certaines armes.

DOEL VAN HET WETSVOORSTEL.

Het wetsvoorstel (1) beoogt een verbod te stellen op :

- 1° de produktie en de opslag van chemische wapens op Belgisch grondgebied (artikel 1);
- 2° het gebruik van chemische wapens door Belgische troepen, zowel in oorlogstijd als in vreedetijd, zowel in het gevecht als voor training (artikel 2);
- 3° het transport, in welke vorm dan ook, van chemische wapens over Belgisch grondgebied, de Belgische territoriale wateren inbegrepen (artikel 3).

In de toelichting bij het wetsvoorstel beroept de indiener ervan zich op "een Conventie houdende het gebruiksverbod van de chemische wapens", ondertekend te Genève op 17 juni 1925 (2) alsook op de "Internationale Conventie van 10 april 1972 (tot het verbieden van) het opslaan en de produktie van bacteriologische en toxische wapens" (3).

.../...

(1) Kamer, zitt. 1985-1986, Gedr. St. nr. 498/1.

(2) Het betreft het "Protocol betreffende het verbod van het gebruik in de oorlog van stik-, gift- of dergelijke gas-
sen en van bacteriologische middelen, getekend te Genève,
de 17e juni 1925" (Belgisch Staatsblad van 17 maart 1929),
dat niet bij een wet is goedgekeurd.

(3) Wet van 10 juli 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de produktie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxine-
wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, opge-
maakt te Londen, Moskou en Washington op 10 april 1972.

De indiener van het voorstel beklemtoont dat "de REAGAN-administratie (aandringt) op aanmaak van deze (zogenaamde "binaire" chemische) wapens en stockage bij de Europese bondgenoten van de NAVO-Alliantie".

De indiener wijst er ook op dat "om een en ander tegen te gaan het aangewezen (is) dat de volksvertegenwoordiging invloed uitoefent".

Hij stelt dat deze chemische wapens tot de categorie van de massa-vernietigingswapens behoren, zoals deze door de Verenigde Naties gedefinieerd worden en dat onder "chemische wapens" die wapens moeten worden verstaan, welke vallen onder een definitie die de heer BUSH, vice-president van de Verenigde Staten, op 19 april 1984 te Genève heeft gegeven, welke definities in de toelichting bij het voorstel niet zijn overgenomen.

OPMERKINGEN.

I. De indiener van het voorstel beoogt "de chemische wapens", zonder dat hij deze definieert.

Zulks zou echter zeer wenselijk zijn aangezien de indiener van het voorstel ten aanzien van de chemische wapens in zijn toelichting verwijst naar het "yperite" genoemde mosterdgas, het "Agent Orange", de toxische en bacteriologische wapens, de bacteriologische (biologische) of gifwapens en de zogenaamde "binaire" chemische wapens.

.../...

Bij gebreke van enige precieze begripsbepaling van de verboden wapens zou de voorgestelde tekst geen praktische betekenis kunnen hebben en evenmin juridische verplichtingen kunnen doen ontstaan, te meer daar aan de gestelde verbodsbepalingen generlei sanctie is verbonden.

II. De indiener van het voorstel, die in de toelichting stelt dat "de REAGAN-administratie (aandringt op) stockage (van de chemische wapens) bij de Europese bondgenoten van de NAVO-Alliantie" en in artikel 3 van het wetsvoorstel handelt over het verbod op "het transport - onder welke vorm dan ook - van chemische wapens over Belgisch grondgebied - inbegrepen de Belgische territoriale wateren" doelt daarmee blijkbaar op het vervoer van chemische wapens door een vreemde legereenheid, zonder het uitdrukkelijk te zeggen.

Het voorstel wil er aldus toe komen dat de wetgevende macht zou optreden in een aangelegenheid die betrekking heeft op de verdediging en de veiligheid van het grondgebied, door het uitvaardigen van een verbod om chemische wapens te produceren, op te slaan, te gebruiken en te vervoeren.

De vraag is evenwel of die aangelegenheid tot de bevoegdheid van de wetgevende macht behoort, dan wel of het gaat om een terrein dat voor de uitvoerende macht is gereserveerd.

De wetgevende macht heeft dit probleem reeds te onderzoeken gehad.

.../...

Het enige artikel 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, 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".

In 1983 werd door de heer DIERICKX in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsvoorstel strekkende tot de interpretatie van de wet van 11 april 1962 ingediend, ten einde, volgens de toelichting bij het voorstel, "duidelijkheid (te) scheppen over de vraag of in deze aangelegenheid de Regering ofwel het Parlement beslist", (Gedr. St. Kamer, 784 (1983-1984) nr. 1).

De afdeling wetgeving van de Raad van State had in een advies dat zij op 14 maart 1984 over dat voorstel had gegeven (L. 15.851/2, Gedr. St. Kamer, 784, nr. 2) er enerzijds op gewezen dat "volgens de parlementaire werkzaamheden van 1962 de Regering niet gemachtigd (was) 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" (maar dat) "daartegenover staat dat de Regering in november en december 1983, in antwoord op interpellaties in verband met de kwestie van de "plaatsing van euoraketten", verklaard heeft dat het haar toekwam te beslissen of troepen van andere NAVO-lidstaten in België met kernwapens mogen worden uitgerust en lanceerbases mogen aanleggen".

De Raad van State heeft toen geconcludeerd dat de wet van 11 april 1962 zowel in de ene als in de andere zin kan worden uitgelegd en dat het zaak van de wetgever is "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".

Over het wetsvoorstel werd namens de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen een verslag uitgebracht, waarin de twee stellingen - de parlementaire prerogatieven of de bevoegdheid van de Regering - onderzocht werden. In dat verslag wordt vermeld dat de Minister van Buitenlandse Betrekkingen, antwoordend namens de Regering, beklemtoond heeft dat "door de vertrouwensstemming naar aanleiding van het rakettendebat in november 1983, de wet van 1962 ondubbelzinnig is uitgelegd ten voordele van de regeringsbevoegdheid" (1).

De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft het wetsvoorstel onderzocht in haar openbare vergadering van donderdag 14 februari 1985 (Hand. Kamer, vergadering van 14 februari 1985, blz. 1696 e.v.).

De Minister van Buitenlandse Betrekkingen zou erop wijzen dat het debat niet over het plaatsen van raketten ging, maar over de wijze waarop een dergelijk besluit wordt genomen.

Hij heeft verklaard dat het defensiebeleid volgens artikel 68 van de Grondwet tot de bevoegdheid van de Koning behoort en dat de wet van 11 april 1962 geen enkel voorbehoud maakt met betrekking tot de wapens die door de vreemde troepen worden vervoerd.

.../...

(1) Kamer, Gedr. St. nr. 784/3.

Tijdens dezelfde vergadering van 14 februari 1985 werd het wetsvoorstel verworpen met 90 stemmen tegen 54 en 8 onthoudingen (Hand. Kamer, vergadering van 14 februari 1985, blz. 1723).

+

Op 15 maart 1985 was zowel in de Kamer van Volksvertegenwoordigers als in de Senaat een Regeringsmededeling aan de orde, die onder meer ging over de beslissing van de Regering in verband met de ontplooiing (sic) van de kruisraketten op het grondgebied (Hand. Kamer, vergadering van 15 maart 1985, blz. 2090 e.v.; Hand. Senaat, vergadering van 15 maart 1985, blz. 1884 e.v.).

De Eerste Minister heeft gedurende de bespreking in de Kamer tijdens de namiddagvergadering van 19 maart 1985 de mening te kennen gegeven dat het aan de Regering is om beslissingen in verband met de buitenlandse (sic) veiligheid te nemen en naderhand het parlement hierover in te lichten (Hand. Kamer, vergadering van 19 maart 1985, blz. 2206).

De vertrouwensmotie werd met 116 stemmen tegen 93 en 1 onthouding aangenomen aan het eind van de avondvergadering van 19 maart 1985 (Hand. Kamer, vergadering van 19 maart 1985, blz. 2247).

.../...

In de Senaat heeft de Eerste Minister tijdens de avondvergadering van 22 maart 1985 geattendeerd op de grondwettelijke voorschriften die bij de besluitvorming nageleefd moeten worden, inzonderheid wat het defensiebeleid betreft, en heeft hij betoogd dat de kwesties die verband houden met de veiligheid van het land, tot de prerogatieven van de uitvoerende macht behoren (Hand. Senaat, vergadering van 22 maart 1985, blz. 2016) (1).

De vertrouwensmotie werd na afloop van het debat aangenomen met 97 stemmen tegen 69 en 2 onthoudingen (Hand. Senaat, vergadering van 22 maart 1985, blz. 2021).

.../...

(1) Zie ook de mening van de heer Paul DE VISSCHER in ISRAEL LAW REVIEW, Vol. 20, N°s 2-3, Spring-Summer 1985, blz. 144 "... the stationning of the missiles ... was to be effected by a unilateral act based on the King's powers as Head of the Armed Forces and subject to the responsibility of his Ministers". Zie ook van dezelfde auteur, "La Constitution belge et le droit international" in "Revue belge de droit international" 1986/1, blz. 47 en 48.

Op 14 mei 1986 was in de Commissie voor de Landsverdediging van de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan de orde een interpellatie van de heer CHEVALIER - de indiener van het wetsvoorstel dat in dit advies wordt onderzocht - tot de Minister van Landsverdediging over "de chemische wapens" (Hand. Kamer. N.C.47, openbare commissievergaderingen, vergadering van woensdag 14 mei 1986, blz. 2 tot 11).

Tijdens de bespreking heeft de Minister van Landsverdediging verklaard dat het volgens hem de Regering is die zal moeten oordelen over de noodzaak om eventueel chemische wapens op het grondgebied op te stellen.

Tot besluit van de interpellatie van de heer CHEVALIER heeft de Kamer op 4 juni 1986 in plenaire vergadering met 104 stemmen tegen 73 en 6 onthoudingen de eenvoudige motie aangenomen. Deze was op 14 mei 1986 bij de Commissie voor de Landsverdediging ingediend, is echter op 4 juni 1986 in de plenaire vergadering geamendeerd en luidt als volgt :

"De Kamer,

na op 14 mei 1986 in openbare vergadering van de commissie voor de Landsverdediging, de interpellatie van de heer CHEVALIER tot de minister van Landsverdediging over de chemische wapens te hebben gehoord;

gelet op het debat dat daarop volgde en het antwoord van de minister; zonder afbreuk te doen aan onze grondwettelijke bepalingen :

- a) houdt rekening met de historische gevoeligheden in ons land ten aanzien van de chemische wapens, waardoor het voor de Belgische regering onmogelijk is haar goedkeuring te hechten aan de installatie op ons grondgebied;

.../...

- b) onderschrijft het standpunt van de regering waar ze erop aandrong dat alle lidstaten van het Bondgenootschap verder blijven ijveren voor een akkoord inzake een volledig en controleerbaar verbod op chemische wapens;
- c) is van oordeel dat België in ieder geval van zijn kant alles in het werk moet stellen om het uiteindelijke doel te bereiken m.n. : het uitschakelen van zowel de aanmaak als het gebruik van alle chemische wapens;
- d) stelt vast dat het nodig is aan onze partners in de Navo duidelijk te zeggen dat ons land onder geen enkele voorwaarde bereid is binaire of andere chemische wapens op te slaan of onze troepen ermee uit te rusten,

gaat over tot de orde van de dag"

(Hand. Kamer, plenaire vergadering van woensdag 4 juni 1986, blz. 1253 e.v.).

In de plenaire vergadering van de Senaat heeft de heer VAN OOTEGHEM op 10 juni 1986 de Minister van Landsverdediging geïnterpelleerd over "de aanmaak en opslag van chemische wapens".

In de loop van de bespreking preciseerde de Eerste Minister dat het voor België, wegens historisch te verklaren gevoeligheden, onmogelijk is zijn goedkeuring te hechten aan het opslaan van chemische wapens buiten het Amerikaans grondgebied. Over de mogelijkheid om eventueel van dit verbod af te wijken verklaarde de Heer MARTENS evenwel het volgende :

"In geval van ernstige crisis of oorlog waarbij een duidelijke dreiging bestaat voor het gebruik van chemische wapens tegen ons, kan van deze regel worden afgeweken. De regering zal soeverein oordelen over de ernst van de crisis en de dreiging en zal soeverein beslissen over de eventuele installatie van zulke wapens op ons grondgebied"

(Hand. Senaat, vergadering van dinsdag 10 juni 1986, blz. 1274 tot 1287).

.../...

Aan het slot van het debat, nam de Senaat, bij zitten en opstaan, een motie van vertrouwen aan, zoals de Kamer van Volksvertegenwoordigers er op 4 juni 1986 al eerder een had aangenomen (Hand. vergadering van donderdag 12 juni 1986, blz. 1368 tot 1371).

III. Uit de besprekingen die zoëven in herinnering werden gebracht blijkt voldoende dat de openbare overheden bijzonder gevoelig waren voor de vraag welke overheid zou moeten optreden om, eventueel, het gebruik van sommige wapens door de troepen van de NAVO op Belgisch grondgebied te verbieden.

In dit verband dient erop te worden gewezen dat de prerogatieven die de Grondwet aan de Koning toekent met betrekking tot het bevel over het leger en de toepassing van de verschillende procedures met het oog op het verzekeren van de nationale veiligheid, in het bijzonder worden beperkt door artikel 121 van de Belgische Grondwet, dat het volgende voorschrijft : "Vreemde troepen mogen niet dan krachtens een wet tot de dienst van de Staat worden toegelaten, het grondgebied bezetten of er doorheen trekken".

Deze bepaling wordt als volgt verstaan. Alleen de wetgever kan de Koning machtigen om vreemde troepen de toestemming te verlenen om het grondgebied te bezetten, er zich op te stellen en er militaire activiteiten te ontplooien met hun uitrusting, hun materieel en hun wapens. Sterk staande met de oorspronkelijk door de wetgever verleende machtiging neemt de Koning dan, voornamelijk in overleg met de buitenlandse regeringen, de maatregelen

.../...

welke de uitvoering van dat plan impliceert. Zo nodig baseert Hij zich op die machtiging voor het sluiten van de verdragen en akkoorden, waardoor aan de toestemming om 's Lands grondgebied te bezetten een concrete vorm kan worden gegeven.

Uit de door de Grondwet gebezigde bewoordingen "krachtens een wet", blijkt voldoende dat artikel 121 op dat gebied een samenwerking impliceert tussen de wetgevende overheid - waarvan de oorspronkelijke machtiging moet uitgaan - en de uitvoerende overheid - die de basiskeuze moet verwoorden in duidelijke akkoorden die aangepast zijn aan de militaire omstandigheden van het ogenblik. Het is dus onjuist te stellen dat de wetgevende macht in dit geval over een onbeperkte bevoegdheid zou beschikken of dat, omgekeerd, de uitvoerende macht, volgens artikel 68 van de Grondwet, van rechtswege met een onverdeelde bevoegdheid zou bekleed zijn.

Het hoeft geen betoog dat de machtiging die op een bepaald moment door de wetgevende macht wordt verleend, later kan worden ingetrokken, uiteraard onder voorbehoud van de verantwoordelijkheid die de Belgische Staat eventueel op zich zou moeten nemen wegens het niet nakomen van zijn internationale verbintenissen.

Delicater is de vraag of bij de oorspronkelijke machtiging nadere regels kunnen worden gesteld. Het antwoord lijkt bevestigend te moeten luiden. In dat geval staat de wetgever aan een bepaalde buitenlandse troepenmacht toe het

.../...

Belgisch grondgebied te bezetten. Ofwel verleent hij aan vreemde troepen de toestemming om een bepaald gedeelte van het Belgisch grondgebied te bezetten. Ook kan hij aangeven tot welk bijzonder doel - bijvoorbeeld het voeren van een zuiver defensieve oorlog - de bezetting van het Belgisch grondgebied mag dienen.

Nog delicates is de vraag of op de oorspronkelijke machtiging gedurende de aanwending ervan nog nadere regels kunnen worden gesteld. Heeft de wetgever, als met een of meer Staten een Verdrag is gesloten, niet afgezien van de mogelijkheid om zich later op dit amenderingsrecht te beroepen en heeft hij het dan niet aan de uitvoerende macht overgelaten om te oordelen in welke omstandigheden de doelstellingen, die zij mede heeft bepaald, het best kunnen worden verwezenlijkt ? De oplossing lijkt voor de hand te liggen, om redenen die te maken hebben met het veilig stellen van de internationale rechtsverhoudingen. Artikel 121 lijkt de Wetgevende Kamers niet te veroorloven van hun amenderingsrecht gebruik te maken tijdens de aanwending van de door hen verleende machtiging.

Met het oog op het onderzoek van het wetsvoorstel tot het verbieden van de produktie en het opslaan van chemische wapens op Belgisch grondgebied, van het gebruik ervan door de Belgische krijgsmacht, alsmede van het transport ervan over Belgisch grondgebied, behoort men zich in het bijzonder af te vragen welke de zin is van de machtiging die is verleend door het enige artikel van de wet van 11 april 1962, hetwelk bepaalt : "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".

Uit de uitdrukkelijke bewoordingen van deze bepaling blijkt dat de wetgever het aan de uitvoerende macht heeft overgelaten om samen met de buitenlandse regeringen te preciseren welke "grenzen en voorwaarden" aan de toestemming om het Belgisch grondgebied te bezetten worden verbonden. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies nr. L. 15.851/2 van 14 maart 1984 (1) heeft opgemerkt, wordt in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp zelf gepreciseerd dat de uitdrukking "uitvoeringsakkoorden" werd gebruikt om te beklemtonen dat die akkoorden niet voor goedkeuring aan de wetgever behoeven te worden voorgelegd.

Krachtens de wet van 11 april 1962, is de Regering bijgevolg gerechtigd om de politieke verbintenissen die zij herhaaldelijk ten overstaan van de Wetgevende Kamers heeft aangegaan, in eenzijdige akten of in overeenkomsten tot uitdrukking te brengen. Indien deze verbintenissen niet worden nagekomen, komt het de Kamers toe de verantwoordelijkheid van de Regering volgens de in een parlementair stelsel gebruikelijke methodes in het geding te brengen.

Het komt met name aan elk van beide Kamers toe de Regering vragen te stellen omtrent de inlichtingen die zij niet zouden hebben gekregen in verband met de inhoud van de uitvoeringsakkoorden, terwijl in dezen, namelijk ter gelegenheid van de debatten van 1 maart 1962 politieke beloften

.../...

(1) Gedr. St. Kamer 784 (1983-1984) nr. 2.

werden gedaan ("je vous donne la garantie que les arrêtés d'exécution vous seront tous montrés", toespraak van de Minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri SPAAK, Hand. Senaat, 1961-1962, p. 749).

Voor zover de artikelen 1 en 3 van het wetsvoorstel CHEVALIER ertoe strekken aan buitenlandse strijdkrachten verbod op te leggen om chemische wapens op Belgisch grondgebied op te slaan en te vervoeren, zijn die bepalingen strijdig met de door de wetgever verleende machtiging van 11 april 1962, die zij evenwel niet beogen in te trekken. In die zin zijn ze onverenigbaar met de bewoordingen van artikel 121 van de Grondwet.

IV. Wat artikel 2 van het voorstel CHEVALIER betreft, dit verbiedt de Belgische troepen gebruik te maken van chemische wapens.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, er in zijn advies nr. L. 15.105/9 van 25 januari 1983 (1) op gewezen heeft, bepaalt artikel 68 van de Grondwet onder meer dat de Koning het bevel voert over land- en zeemacht, de oorlog verklaart. Deze bevoegdheid tot bevelvoering over het leger "wordt uitgeoefend ten opzichte van de manschappen, officieren, onderofficieren, soldaten die het leger vormen". De aldus aan de Koning toegekende bevoegdheid sluit de bevoegdheid van de wetgever niet uit om algemene bepalingen uit te vaardigen die beperkingen leggen op de bevoegdheid welke de uitvoerende macht in dezen bezit, bijvoorbeeld door te verbieden sommige wapens aan te wenden. Deze verbodsbepalingen kunnen met name worden uitgevaardigd om België in

.../...

(1) Gedr. St. Kamer 427 (1982-1983) nr. 2.

staat te stellen de internationale verbintenissen die het land heeft aangegaan ook na te komen. In dat verband kan worden verwezen naar de wet van 10 juli 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de produktie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxinewapens en inzake de vernietiging van deze wapens, opgemaakt te Londen, Moskou en Washington op 10 april 1972. Niet alleen heeft die wet in artikel 1 bepaald dat het genoemde verdrag volkomen uitwerking zal hebben, maar zij heeft in artikel 2, ook uitdrukkelijk verboden een reeks wapens, die zij opsomt, "te ontwikkelen, te produceren, een voorraad (ervan) aan te leggen, in zijn bezit te hebben, te bewaren, onder zich te hebben, zowel als over te dragen".

Artikel 2 van het aan de Raad van State voorgelegde voorstel is bijgevolg niet strijdig met artikel 68 van de Grondwet (1).

- (1) In zijn studie over "Le commandement de l'armée et le droit constitutionnel belge", noemt professor GANSHOF van der MEERSCH als handelingen die bij de opperbevelhebber van het leger berusten : "utiliser certaines armes ou certains procédés de combat" alsook "défendre l'usage de procédés contraires au droit des gens ou laisser l'armée recourir à de tels procédés" ("Revue de l'Université de Bruxelles", 1948-1949, blz. 256 tot 321). Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de wetgever geen algemene bepalingen mag uitvaardigen om het aanwenden van sommige wapens te verbieden.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

P. FINCOEUR,
P. MARTENS,

Cl. DESCHAMPS,

F. DELPEREE,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, conseiller d'Etat.

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. J.-J. STRYCKMANS, staatsraad.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. LIGOT.