

II. PARTIE GENERALE

Cette chronique est élaborée principalement sur la base du dépouillement du *Moniteur belge* (M.B.), des *Annales parlementaires* (A.P.), des *Documents parlementaires* (D.P.) des deux Chambres législatives ainsi que du *Bulletin des Questions et Réponses* (Bull. Q.R.) de la Chambre des Représentants et du Sénat. Elle porte essentiellement sur la session 1964-1965.

N.D.L.R. — Les chroniques relatives au même objet portant sur les sessions 1962-1963 et 1963-1964 ont été publiées dans cette *Revue*, 1965/1, pp. 197-234; 1965/2, pp. 465-495; 1966/1, pp. 248-277 et 1966/2, pp. 482-534.

- 172 *ACCORD MONETAIRE EUROPEEN*. — Protocole additionnel n° 4, signé à Paris, le 12 décembre 1961.

Voy. *Traités internationaux*, n° 221.

- 173 *AERONEFS*. — Convention relative aux dommages causés aux tiers à la surface par des aéronefs étrangers, signée à Rome le 7 octobre 1952. Responsabilité objective et limitée. — Aménagements de la législation belge. — Assurance obligatoire. — Compatibilité avec la Convention de Chicago.

Issue d'un projet élaboré par le Comité juridique de l'O.A.C.I. et des discussions de la première conférence internationale de droit privé aérien tenue à Rome en octobre 1952, la *Convention relative aux dommages causés aux tiers à la surface par des aéronefs étrangers* a été ouverte à la signature le 7 octobre 1952.

Ainsi que le soulignent le préambule de la Convention et l'exposé des motifs du projet de loi portant approbation de cet instrument par la Belgique, une nouvelle réglementation se justifie par :

« — le désir d'assurer une indemnité équitable aux personnes ayant subi des dommages causés, à la surface, par des aéronefs privés étrangers tout en limitant d'une manière raisonnable l'étendue des responsabilités encourues pour de tels dommages afin de ne pas entraver le développement du transport aérien international et,

— la nécessité d'unifier dans la plus large mesure possible, au moyen d'une Convention internationale, les règles applicables dans les divers pays du monde aux responsabilités encourues pour de tels dommages. »

(D.P., Chambre, 1964-1965, 937/1, p. 2.)

A ces fins, la Convention adopte le système de la responsabilité objective incombant à l'exploitant de l'aéronef mais elle le tempère par certaines limitations. Ainsi la victime d'un dommage a droit à indemnité sans devoir faire la preuve — souvent difficile, voire impossible — d'une faute dans le chef de l'exploitant ou de ses préposés. Mais, en contrepartie, l'obligation de réparer se trouve limitée à un maximum qui varie en fonction du poids de l'aéronef considéré. En outre, l'exploitant pourra être mis hors de cause dans quelques cas limitativement énumérés; inversement, il pourra perdre le bénéfice des restrictions apportées à sa responsabilité s'il est prouvé que le dommage a été causé par « un acte ou une omission délibérée avec l'intention de le provoquer ».

Afin de garantir l'indemnité aux tiers, l'Etat survolé peut exiger que l'exploitant couvre sa responsabilité soit par une assurance, soit par la constitution de certaines sûretés.

En ce qui concerne la procédure, il est décidé que le for compétent sera celui du lieu où s'est produit le dommage et les jugements rendus seront exécutoires dans tous les Pays contractants sans formalités excessives.

Ainsi que le note l'exposé des motifs, « la seule approbation créerait deux régimes de responsabilités, l'un de droit commun pour les aéronefs belges ou immatriculés dans un Etat non contractant, l'autre basé sur la Convention pour les aéronefs immatriculés dans un Etat contractant ». Afin de supprimer une telle dualité, l'article 2 du projet de loi prévoit : « Aussi longtemps que la Belgique sera Partie à cette Convention, ses dispositions seront d'application sur le territoire belge, que l'immatriculation de l'aéronef ait eu lieu à l'étranger ou (...) en Belgique même ».

L'article 3 § 1 du projet de loi oblige l'exploitant d'un aéronef circulant au-dessus du Royaume, à couvrir sa responsabilité dans les limites et aux conditions de la Convention. La rédaction de cet article est l'œuvre du Conseil d'Etat qui, dans l'avis rendu le 14 janvier 1963, émettait des objections à l'encontre de la formulation primitivement adoptée par le Gouvernement. On peut y lire en effet :

« Alors que l'article 5 de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (loi du 30 avril 1947) consacre au profit de tous les Etats signataires de cette Convention, le droit de survol, l'article 3 du projet de loi tend à interdire l'accès de l'espace aérien belge aux aéronefs étrangers, hormis les aéronefs d'Etat, lorsque leur responsabilité n'est pas couverte conformément aux dispositions de la Convention du 7 octobre 1952 que le projet a pour objet de soumettre à l'assentiment des Chambres législatives.

En édictant pareille sanction, la Belgique excéderait les limites des pouvoirs

dont la Convention de Chicago lui a réservé l'exercice ».

(*Ibidem*, p. 4.)

La nouvelle rédaction de l'article 3, § 1, proposée par le Conseil d'Etat est adoptée par le Gouvernement et répond donc au souci de respecter le principe général du droit de survol édicté par l'article 5 de la Convention de Chicago; elle s'énonce comme suit :

« La responsabilité de tout exploitant d'un aéronef circulant au-dessus du territoire du Royaume doit être couverte, dans les limites indiquées dans l'article 11 de la Convention, par l'une des sûretés prévues à l'article 15, 1^o et 4^o, et contractée ou constituée conformément aux conditions de ladite Convention. Cette disposition ne s'applique pas aux aéronefs militaires, de douane ou de police ».

La « toilette » du § 2 de l'article 3 et de l'article 4 est aussi l'œuvre du Conseil d'Etat. Ces dispositions confient au Roi le soin de déterminer les modalités d'application de l'obligation légale d'assurance. A cet égard, on peut lire dans l'avis :

« En interdisant de circuler aux aéronefs nationaux ou étrangers si la responsabilité de l'exploitant n'est pas assurée, le projet modifie implicitement les articles 2 et 3 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

Selon les explications du fonctionnaire délégué, l'application de l'article 3 dans le temps est liée à la durée de la Convention. Non seulement cette disposition disparaîtra le jour où la Belgique renoncerait à la Convention, mais elle n'entrera en vigueur que si les autres Etats contractants font usage de la faculté que leur donne l'article 15 et rendent obligatoire l'assurance de la responsabilité de l'exploitant. C'est pour ce motif que le § 3 de l'article¹ charge le Roi de fixer l'entrée en vigueur de cette disposition.

Comme le champ d'application de l'article 3 est plus large que le champ d'application de la Convention il ne serait sans doute pas inutile que l'intention du Gouvernement fût précisée sur ce point dans l'exposé des motifs ».

(*Ibidem*, p. 5.)

La loi d'approbation du 14 juillet 1966 a été publiée au *Moniteur belge* du 27 septembre de la même année.

¹ Devenu article 4 dans le texte définitif sur la recommandation du Conseil d'Etat.

174 *AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE ATOMIQUE.* — Accord sur les privilèges et immunités, approuvé par le Conseil des Gouverneurs à Vienne, le 1^{er} juillet 1959.

Voy. *Privilèges et immunités*, n° 207.

175 *APARTHEID.* — Application par la Belgique des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Au cours de la discussion, en Commission sénatoriale, du Budget des Affaires étrangères et du Commerce extérieur pour l'année 1965, la question suivante est posée au Ministre des Affaires étrangères :

« Question n° 26 :

Quelle sera l'attitude de la Belgique aux Nations Unies à l'égard de la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud ?

Réponse :

1. La Belgique a appliqué les résolutions du Conseil de sécurité du 7 août et du 4 décembre 1963 qui demandaient aux Etats membres des Nations Unies de mettre fin à la vente et à l'expédition d'armes vers l'Afrique du Sud, ainsi qu'à la vente et à l'expédition d'équipement et de matériel destinés à la fabrication d'armes et de munitions.

2. A la suite de la résolution du Conseil de sécurité du 9 juin 1964 par laquelle le Conseil priait instamment le Gouvernement sud-africain :

a) de renoncer à l'exécution des personnes condamnées à mort pour des actes résultant de leur opposition à la politique d'apartheid;

b) de mettre fin immédiatement au procès en cours engagé dans le cadre des lois arbitraires de l'apartheid;

c) d'accorder l'amnistie à toutes les personnes déjà emprisonnées, internées ou soumises à d'autres restrictions pour s'être opposées à la politique d'apartheid, et plus particulièrement aux accusés du procès de Rivonia, le Ministre des Affaires étrangères de Belgique a adressé un pressant appel à son Collègue sud-africain pour lui demander que son pays s'efforce de répondre positivement à la résolution en question.

3. Le Gouvernement belge a eu, à plusieurs reprises, l'occasion d'indiquer les réserves que lui inspirent les principes de la politique d'apartheid. Cependant, s'il croit que cette politique ne permettra pas de résoudre les problèmes que pose la coexistence de populations de races différentes, il est également convaincu que tout doit être mis en œuvre pour maintenir le dialogue avec l'Afrique du Sud.

4. Le Gouvernement belge appuiera donc toute résolution modérée qui serait proposée aux Nations Unies et espère qu'il sera possible d'éviter des prises de position par trop catégoriques et tranchantes qu'il serait impossible d'appliquer et qui écarteraient toute possibilité d'arriver à des solutions modérées et acceptables par tous ».

(D.P., Sénat, 1964-1965, n° 143, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. H. Moreau de Melen, pp. 51-52.)

176 ASSISTANCE TECHNIQUE MILITAIRE. — Cas de l'assistance belge au Congo. — Buts. — Forme. — Limitation des missions auxquelles elle peut être affectée.

Au moment des discussions relatives à l'opération Stanleyville, certaines critiques ont été formulées contre la Belgique du fait de l'aide militaire qu'elle accepterait d'assurer au gouvernement central de Léopoldville dirigé par M. Tshombe. Il a ainsi été perdu de vue que si cette assistance fut maintenue au gouvernement de M. Tshombe, elle avait été originellement demandée et obtenue par son prédécesseur, M. Adoula.

Par une lettre du 30 mars 1963 adressée à U Thant, M. Adoula avait sollicité la mise en œuvre d'un programme des Nations Unies en vue de la réorgani-

sation des troupes congolaises, compte tenu du prochain départ (le 30 juin) des forces de l'O.N.U. stationnées au Congo. Dans sa réponse du 29 avril, le Secrétaire général dut informer le Premier Ministre du Congo de l'impossibilité où il se trouvait de répondre favorablement à cette demande, en raison surtout de l'attitude négative de certains pays africains, tout en reconnaissant le droit du gouvernement congolais de solliciter librement de tout Etat de son choix l'aide bilatérale qui lui paraissait nécessaire.

C'est en considération de cette fin de non-recevoir que M. Adoula décida de faire appel à l'assistance du gouvernement belge, ainsi qu'à celle de quelques autres pays pour la plupart membres de l'O.T.A.N.

La réponse du 20 mai 1963 que lui fit M. Spaak, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, contient l'acceptation de fournir l'aide technique militaire demandée. En même temps, le gouvernement belge informait de sa décision le Secrétaire général de l'O.N.U. (lettre de M. Spaak à M. U Thant du 21 mai). Ces accords spécifiaient ce qui suit :

« 1. La coopération technique militaire de la Belgique sera utilisée par le Gouvernement congolais aux fins exclusives de se mettre en mesure de préserver sa sécurité intérieure et d'exercer son droit de légitime défense, l'expression de « légitime défense » étant entendue dans le sens que lui donne la Charte des Nations Unies;

...

4. Le personnel militaire belge n'exercera pas de commandement opérationnel ... ».

(D.P., Sénat, 1964-1965, n° 143, Annexe VII.)

Au moment où éclatèrent les rébellions de Mulele et de Soumialot, une centaine de techniciens militaires belges se trouvaient en place sous la direction du colonel G. Logiest.

La gravité de la situation intérieure du Congo incita bientôt le gouvernement belge, toujours à la demande de M. Adoula, à compléter l'aide technique militaire par un contingent de la Force aérienne belge, utilisable pour des missions de transport et de ravitaillement.

Un échange de lettres (17 et 20 septembre 1964) entre M. Spaak et le nouveau Premier Ministre congolais, M. Tshombe — à qui cette assistance aérienne fut maintenue — en précise les buts et les conditions :

« 1. Le Gouvernement belge accordera à la demande du Gouvernement congolais une aide dans le domaine aérien en vue d'assister logistiquement les forces militaires congolaises, d'assurer leur transport et de contribuer de cette façon à la sécurité des habitants du Congo et notamment du personnel belge de l'assistance technique militaire.

2. Cette coopération du Gouvernement belge consistera à l'envoi au Congo d'un détachement de la Force aérienne belge.

3. Comme prévu au primo, ce détachement ne pourra effectuer que des missions de transport, d'évacuation et de reconnaissance, à l'exclusion de toute participation

directe à des missions d'appui par le feu (bombardement, mitraillage, etc.)... ».
(*Ibidem*, annexes X et XI.)

M. Spaak rappela ces faits devant le Conseil de Sécurité :

« ... Nous avons répondu à M. Adoula : « nous reconnaissons la nécessité pour vous, puisque les parties valables de votre armée sont très réduites, de vous déplacer rapidement; nous voulons bien vous aider à transporter des troupes; mais il n'y aura aucune participation belge à des opérations de bombardement et de mitraillage ». Et ce que je tiens à déclarer avec certitude que personne ne peut me contredire, c'est qu'aucun aviateur belge n'a, depuis ce moment-là, participé à la moindre opération de mitraillage ou de bombardement au Congo. Telle est la mesure dans laquelle nous avons prêté notre aide technique militaire ».

(Conseil de sécurité, séance du 11 décembre 1964, S/PV 1173, reproduit dans C.P.E., 1965, n° 5-6, p. 546.)

Dans le cadre des opérations de l'A.N.C., ces mesures assurèrent en fait à l'armée congolaise, à l'arrière des « fronts », un appui logistique avancé, c'est-à-dire l'approvisionnement direct en munitions, équipements et vivres des unités combattantes par des techniciens militaires belges. Et bien qu'il fût affirmé à de nombreuses reprises — et notamment au cours d'entretiens qui eurent lieu entre M. Spaak et M. Averell Harriman, ambassadeur itinérant des Etats-Unis, — que le gouvernement belge s'en tenait à sa politique première, à savoir sa contribution à la réorganisation et à l'instruction des troupes congolaises, voire à leur transport et à leur ravitaillement aériens, mais sans participation directe aux opérations, il devenait presque inévitable que les techniciens militaires belges apparaîtraient dans les conditions de cet « appui logistique avancé », comme solidaires des opérations proprement dites.

Dans son intervention du 24 novembre 1964, à la Chambre, le député Moulin, au nom du groupe communiste, en fit en ces termes le reproche au Ministre des Affaires étrangères :

« ... Nous savons parfaitement bien, et le Gouvernement le sait plus particulièrement, que la soi-disant aide technique militaire de la Belgique au Congo signifie, dans les faits, la participation directe ou indirecte de militaires belges aux opérations menées par l'A.N.C. En plus de matériel belge, on trouve des militaires belges dans l'état-major congolais, dans les transports par avion des unités de l'armée congolaise, dans les opérations de logistique, dans les opérations d'observation ».

(A.P., Chambre, séance du 24 novembre 1964, p. 4.)

Répondant à une interpellation ultérieure de M. Moulin, M. Spaak fit la mise au point suivante :

« ... Tout en restant fidèles aux principes généraux que nous avons émis, nous avons naturellement été entraînés par la force des choses quand la répression de la guerre civile a commencé au Congo, en apportant une aide logistique à l'armée congolaise, à faire se rapprocher de plus en plus cette aide, si vous voulez me permettre cette expression, de la ligne du front. (...) »

Bien entendu, à partir du moment où la guerre civile commence et où les troupes s'avancent, il y a une logistique avancée que nous avons dû assurer. (...) »

Il n'y a rien eu de changé quand M. Tshombe est arrivé au pouvoir. (...)

Je soutiens donc qu'il n'y a rien de changé dans les principes généraux de la politique d'aide que nous avons apportée à M. Tshombe, sauf, bien entendu, que la révolte étant devenue de plus en plus importante, s'étant répandue à travers tout le Congo, la mission logistique des officiers belges s'est trouvée réalisée quelquefois au niveau des fameuses colonnes de l'armée nationale congolaise et les aviateurs ont dû naturellement faire des dizaines et des dizaines de missions (...) dont aucune jusqu'à présent n'a donné lieu à une prise de combat entre les aviateurs et les rebelles ».

(A.P., Chambre, séance du 23 décembre 1964, p. 35.)

177 AUTORITES SUPRANATIONALES OU INTERNATIONALES. — Attribution de pouvoirs par traités. — Articles 25 et 107 de la Constitution belge. — Revision.

Voy. *Constitution belge*, n° 182.

N.D.L.R. — Sur ce sujet, voy. aussi WAELEBROECK, M. et VAN DER MENSBRUGGHE, Y., « L'attribution de compétences constitutionnelles à des institutions de droit international public », *Actes du Colloque des 6 et 7 mai 1965*, Bruxelles (Institut de Sociologie), 1966, pp. 39-66.

178 CHINE POPULAIRE. — A. Représentation de la République populaire aux Nations Unies. — Attitude de la Belgique. — B. Reconnaissance du gouvernement de la République populaire. — Attitude de la Belgique.

A. Représentation de la Chine populaire aux Nations Unies.

1. D'une manière générale, on peut dire que la position belge à cet égard n'a pas évolué au cours de la session parlementaire 1964-1965. Voy. les développements consacrés à cette position dans cette *Revue*, 1966/1, n° 127, pp. 255-258.

Le gouvernement belge continue à considérer que la représentation chinoise aux Nations Unies est « une question importante au sens de la Charte, d'autant plus qu'elle soulève parallèlement le problème de Formose et qu'une décision ne peut être prise à ce sujet par l'Assemblée générale qu'à une majorité des deux tiers » (*D.P.*, Sénat, 1964-1965, n° 143, p. 41).

2. La question n'en fut pas moins abordée par divers orateurs au cours de la discussion générale du budget du Ministère des Affaires étrangères pour l'exercice 1965.

M. Dekeyser estime que le réalisme impose la présence de la République populaire de Chine aux Nations Unies. Il préconise la réunion d'une conférence des Nations Unies qui étudierait les conditions de cette « admission » en rapport avec la reconnaissance officielle de Formose. Selon l'orateur, deux Etats figureraient ainsi au sein de l'O.N.U. : la Chine et Formose (*A.P.*, Sénat, 10 mars 1965, p. 1008).

M. Rolin estime que la présence de la Chine populaire à l'O.N.U. écarterait la question du retrait de l'Organisation « qui n'est pas dans l'esprit de la Charte, sauf circonstances exceptionnelles » et dont la faculté n'est prévue par aucune disposition. Cette présence aurait eu d'autres conséquences : « non seulement la Chine, faisant partie des Nations Unies, aurait contribué à consolider l'universalité de l'organisation, mais (...) la politique chinoise aurait été différente » (*ibidem*, 11 mars, p. 1028).

Voy. aussi l'intervention de M. Noël, *ibidem*, pp. 1067-1068.

B. Reconnaissance du gouvernement de la Chine populaire.

1. Ici encore, la position du gouvernement belge n'a subi aucune modification au cours de la session parlementaire 1964-1965.

Elle a été rappelée, tant en commission qu'au cours de la discussion générale du budget du Département, par M. Paul-Henri Spaak, Ministre des Affaires étrangères.

L'argument selon lequel la Belgique pourrait tirer un profit commercial de sa reconnaissance de la Chine de Pékin est rejeté par le Ministre : les statistiques prouvent que « la Chine achète ce qu'elle veut là où elle le veut et sans s'embarrasser de considérations sur la reconnaissance ou la non-reconnaissance » (*D.P.*, Sénat, 1964-1965, n° 143, p. 41).

Répondant à M. Dehousse (dont l'intervention est rapportée *infra*), M. Spaak écarte également l'argument de la nécessité du dialogue :

...

« Je suis absolument convaincu qu'il va falloir causer avec la Chine. Il n'y aura probablement pas — mais ceci est un peu plus lointain — une solution au problème du désarmement si on ne parle pas avec la Chine. Il me paraît très difficile de ramener la paix dans le sud-est asiatique sans que la Chine y collabore.

...

... la notion selon laquelle on ne peut parler qu'avec les pays qu'on a reconnus n'existe heureusement plus aujourd'hui. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, nous vivons depuis vingt-cinq ans dans un monde où on ne déclare plus la guerre et où on ne fait plus la paix. Tout cela est nouveau. De même on peut parler avec des gouvernements qu'on n'a pas reconnus. La preuve en est que les Américains parlent de temps en temps avec les Chinois au sujet de la Corée.

L'ambassadeur des Etats-Unis et l'ambassadeur de Chine se réunissent à Varsovie pour examiner, d'ailleurs d'une manière fort inefficace, un certain nombre de problèmes. Si un jour les Américains pensaient que l'heure de la négociation a sonné au Vietnam et que la Chine doit être admise à la table de la conférence, personne dans le monde diplomatique ne s'en étonnerait. Dans les universités, d'aucuns discuteraient peut-être de la question de savoir si on peut parler avec un pays qu'on n'a pas reconnu, mais dans le monde diplomatique nous avons dépassé ce stade et nous avons bousculé les vieilles notions, de sorte que cela ne nous gêne plus. (*Sourires.*) Par conséquent, l'argument n'a plus toute sa valeur aujourd'hui ».

(*A.P.*, Sénat, 11 mars 1965, pp. 1037-1038.)

M. P.-H. Spaak évoque ensuite l'attitude de quelques Etats qui doivent s'occuper directement et pratiquement des affaires chinoises :

...

« Je ne conteste à personne le droit d'avoir son avis sur le problème chinois, mais il faut reconnaître qu'il est plus facile pour la Belgique d'émettre une opinion sur cette question que pour la Thaïlande, le Laos, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Etats-Unis, Formose, les Philippines, etc. pour qui ce ne sont pas des questions théoriques mais pratiques qui se posent. Or, tous ces pays nous supplient de ne pas reconnaître la Chine à l'heure actuelle. Pourquoi ? A cause de l'effet de prestige qu'un tel acte donnerait à la Chine dans une partie troublée du continent asiatique, dans des pays où des centaines de milliers, voire des millions de Chinois attendent encore de savoir quel côté ils choisiront. Tous les Ministres des Affaires étrangères, tous les hommes politiques de ces pays que j'ai rencontrés, ont été unanimes à ne pas souhaiter la reconnaissance de la Chine. Quand il s'agit d'un continent que je ne connais pas, d'une politique dont malgré tous mes efforts je ne possède pas tous les éléments, j'ai tendance à écouter l'avis des gens directement intéressés, surtout quand ils sont nos amis ».

(*Ibidem*, p. 1038.)

Dans cette perspective, M. Spaak concède qu'il « aime assez » l'expression de « reconnaissance liée » à laquelle M. Dehousse fait allusion. La reconnaissance de la Chine devrait être un élément d'une solution d'ensemble :

...

« Et si vraiment la reconnaissance doit être le résultat d'une politique d'ensemble, d'un certain nombre de choses que nous donnerions à la Chine, mais aussi d'un certain nombre de choses que la Chine nous donnerait, ce serait une politique bien meilleure que celle qui consisterait à reconnaître sans conditions et sans explications la Chine communiste, à lui donner ainsi une victoire diplomatique extrêmement importante et à faire un tort très sérieux à tous nos amis; il ne s'agit pas seulement des Etats-Unis, mais aussi bien de l'Asie, du continent australien et de la Nouvelle-Zélande ».

(*Ibidem*, p. 1038.)

2. D'autre part, les arguments développés au cours des sessions précédentes — en faveur de la reconnaissance ou à l'encontre de celle-ci (voy. cette *Revue*, 1966/1, n° 127, pp. 258-264) — ont été exposés à nouveau par plusieurs parlementaires.

Les interventions de MM. Dehousse, Dekeyzer et Moreau de Melen au Sénat et de M. Scheyven à la Chambre des Représentants doivent être relevées.

M. Dehousse répète ses hésitations à reconnaître le gouvernement de Pékin comme gouvernement légal de la Chine (voy. déjà cette *Revue*, 1966/1, n° 127, p. 260). La réalité politique incite à un jugement défavorable pour trois raisons :

- a) la doctrine en matière de guerre et de paix professée par le gouvernement de Pékin;
- b) la non-ratification par celui-ci du Traité de Moscou de 1963 sur l'interdiction partielle des expériences nucléaires;
- c) la politique d'intervention en Asie et en Afrique.

Nonobstant ces « hésitations », M. Dehousse se déclare favorable à une « reconnaissance liée » dont il précise les limites :

« ... à tort ou à raison, bon gré mal gré, il est clair que l'on ne peut pas faire grand-chose sans la participation de la Chine de Pékin dans la conduite des relations internationales. Sans elle, il est même impossible de régler certains problèmes.

Si, un jour, le problème du désarmement doit prendre une tournure effective, comment pourra-t-il être résolu sans la Chine de Pékin ? Quelles que soient les sympathies que l'on ait ou que l'on n'ait pas pour elle, comment ce problème pourrait-il être réglé si elle ne participe pas aux pourparlers ?

Les événements d'Extrême-Orient qui ont servi de point de départ aux considérations que je viens de faire, postulent de toute évidence la réunion d'une conférence diplomatique à laquelle la Chine de Pékin doit être associée.

Il nous faudra donc vaincre nos préventions — et les miennes ne sont pas minces — mais, très sincèrement, je ne vois pas d'autre solution que celle qui conduit à la reconnaissance du Gouvernement de Pékin.

La réaction de l'opinion publique est celle du bon sens. On ne peut pas laisser en dehors des relations et des institutions internationales un pays de cet ordre de grandeur. Je ne sais pas s'il compte réellement 700 millions d'habitants — car l'état civil est là-bas une création récente et le chiffre me paraît tout au moins discutable — mais s'ils ne sont pas 700 millions, comme on dirait dans ma ville natale, il y en a quand même « beaucoup »... Et ce « beaucoup » suffit pour être pris en considération et peser d'un poids très lourd dans la balance des relations internationales.

Quant à moi, je souhaiterais pourtant que cette reconnaissance, qui me paraît inévitable, ne soit pas opérée par l'Occident dans des conditions qui soient synonymes pour lui d'une défaite diplomatique, qu'elle soit faite autrement que sous la forme d'une reconnaissance-cadeau, comme je l'appelais déjà à cette tribune l'année dernière. La reconnaissance gratuite est une notion qui ne me paraît pas acceptable. Mais une reconnaissance liée à une conférence diplomatique sur les événements d'Extrême-Orient, qui aboutirait à un règlement de paix satisfaisant dans cette région, cela me paraît à la fois réaliste et raisonnable ».

(A.P., Sénat, 10 mars 1965, p. 1001.)

M. Scheyven préconise une action auprès des autorités américaines en faveur de la reconnaissance; il n'est pas favorable à une reconnaissance individuelle de la Chine (A.P., Chambre, 6 avril 1965, p. 44).

M. Dekeyzer reprend l'argument de réalisme politique développé en 1964 par MM. Gillon et Duvieusart (voy cette *Revue*, 1966/1, p. 259) et défendu à maintes reprises par M. Henri Rolin. Les arguments avancés contre la reconnaissance doivent céder devant les faits; la reconnaissance n'est pas nécessairement une approbation des actes de la personne reconnue (A.P., Sénat, 10 mars 1965, p. 1008).

M. Moreau de Melen oppose trois arguments à la reconnaissance de la Chine populaire (A.P., Sénat, 11 mars 1965, p. 1026) :

a) la reconnaissance « n'apporterait rien à la Belgique » : elle ne détermine pas le courant des échanges avec les pays étrangers;

b) la reconnaissance « ne profiterait pas à la paix » : « notre pays est trop petit pour que sa décision ait du poids »;

c) « elle causerait grand tort à un allié sûr, dont nous avons besoin, et qui connaît précisément aujourd'hui de grandes difficultés à cause de la Chine ».

179 COLONIES. — Abrogation de l'article 1^{er}, alinéa 4 de la Constitution belge.

Voy. Constitution belge, n° 182.

180 COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE. — Discrimination entre la République fédérale d'Allemagne et les autres Membres de la Communauté économique européenne dans le domaine des relations avec la République démocratique allemande. — Protocole du 25 mars 1957 relatif au commerce intérieur allemand. — Accord de Berlin. — Situation en matière de visas.

1. Dans le cadre de la discussion au Sénat du budget des Affaires étrangères et du Commerce extérieur pour l'exercice 1965 (crédits : commerce extérieur et assistance technique), M. Rolin critique le traitement spécial réservé à la République démocratique allemande par les accords instituant la C.E.E. :

« Au moment où, par les accords de 1954, l'on construisait la Communauté économique européenne, l'Allemagne de l'Ouest obtenait que l'Allemagne de l'Est soit considérée comme faisant partie de son domaine économique, avec la conséquence très remarquable que lorsque les industriels de l'Allemagne occidentale vendent en Allemagne orientale ou lorsqu'ils y achètent des produits, aucun droit de douane n'est perçu. C'est donc un avantage manifeste qui constitue pour nous le handicap dont je vous parle.

Un deuxième fait m'a été exposé par les dirigeants industriels d'Allemagne orientale. Lorsqu'ils achètent des produits à Francfort-sur-Main, notamment des machines, et que le fonctionnement de celles-ci s'avère défectueux, les acheteurs peuvent, en quelques heures de temps, se rendre chez leur vendeur, munis seulement de leur carte d'identité, sans avoir à demander le visa du Reisebüro de Berlin-Ouest qui les eût fait attendre pendant plusieurs semaines.

Dans ces conditions, il est inévitable que nous nous trouvions dans une situation défavorable.

Aussi constate-t-on qu'alors que l'Allemagne de l'Ouest se montre si hostile à l'intensification de notre commerce avec l'Allemagne de l'Est, ses propres échanges avec la République démocratique allemande représentent en importations et exportations dix fois la valeur moyenne des échanges commerciaux de l'Allemagne de l'Est avec le pays occidental le plus favorisé, c'est-à-dire la Grande-Bretagne.

J'ai réellement l'impression que cette situation trop avantageuse de nos partenaires d'Allemagne occidentale vis-à-vis de l'Allemagne orientale constitue, au sein de la Communauté économique européenne, une position excessive et même maladroite. C'est une espèce de double traitement qu'on veut appliquer à l'Alle-

magne de l'Est, allemande dans ses relations avec l'Allemagne de l'Ouest, étrangère en ce qui nous concerne, ce qui constitue une inégalité indéniable ».

(A.P., Sénat, séance du 4 mars 1965, p. 885.)

2. Le Ministre Brasseur préfère éluder la question, il s'agit d'un problème politique ou s'insérant sur un arrière-plan politique, explique-t-il, et dès lors il le considère comme rentrant dans la compétence de son collègue des Affaires étrangères (*Idem*, p. 896).

3. Aussi M. Rolin revient-il à la charge au cours de la discussion du budget des Affaires étrangères et du Commerce extérieur (crédits : Affaires étrangères).

« ... le système actuellement appliqué en ce qui concerne la circulation des biens et des personnes crée entre les membres de la C.E.E. une inégalité difficilement tolérable.

Elle a pour base ces quelques lignes du protocole conclu le 25 mars 1957 et relatif au commerce intérieur allemand : « Les échanges entre les territoires allemands régis par la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et les territoires allemands où la loi fondamentale n'est pas d'application faisant partie du commerce intérieur allemand, l'application du traité n'exige aucune modification du régime actuel de ce commerce ».

Il y a ensuite deux paragraphes concernant les Etats autres que ceux qui se trouvent régis par la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. Nous y apprenons que les territoires qui ne sont pas régis par la loi fondamentale, mais qui sont territoires allemands, ne font pas partie, pour eux, du commerce intérieur allemand et doivent être considérés comme étrangers à la C.E.E., sauf à eux à prendre des précautions pour que les produits de l'Allemagne de l'Est arrivés en République fédérale ne soient pas réexportés en fraude.

Ainsi nous avons, parmi les six membres de la Communauté, un Etat qui a un marché de 17 ou 18 millions d'habitants plus étendu que le nôtre, à l'intérieur duquel les biens peuvent circuler sans payer de droits de douane. Le résultat est frappant.

...

Quelle est à cet égard la situation du commerce belge ? *La Métropole*, le journal d'Anvers, du 10 mars 1965, publie un reportage sur la présence belge à la foire de Leipzig et le correspondant écrit : « Le fait que l'Allemagne de l'Ouest considère le marché de la R.D.A. comme chasse réservée, rend nos échanges avec ces pays plus difficiles encore ».

Sans doute cette situation est-elle conforme au droit positif auquel la Belgique a souscrit. Les conséquences n'en sont pas moins contraires à l'équité la plus élémentaire, et je voudrais savoir dès lors pourquoi ni le Gouvernement belge ni les collègues qui nous représentent au Marché commun ne se sont efforcés jusqu'ici de persuader les Allemands que cette règle n'était pas juste ».

...

(A.P., Sénat, 11 mars 1965, p. 1034.)

La raison profonde de cette situation, M. Rolin croit pouvoir la déceler dans la doctrine Hallstein qui non seulement tendrait à avantager peu équitablement l'économie de la République fédérale mais en outre viserait à conférer au Gouvernement de Bonn « les clés du ravitaillement de l'Allemagne de l'Est » et à « lui assurer ainsi une position économiquement dominante » (*Ibidem*, pp. 1034-1035).

4. M. Spaak ne répondra pas aux arguments précis avancés par M. Rolin, il se contentera d'estimer que l'on n'est pas assez compréhensif à l'égard de l'Allemagne de l'Ouest et que pour celle-ci, la réunification est un impératif politique (*Idem*, p. 1042). Remarquons toutefois que le Ministre avait déjà répondu en commission à une question touchant au même sujet :

« Question n° 7 :

Nos restrictions au commerce avec les pays de l'Est et l'Allemagne de l'Est contrastent avec le Protocole C.E.E. concernant les facilités pour le commerce entre l'Allemagne de l'Ouest et l'Allemagne de l'Est. Par exemple, à Leipzig, la plus grosse participation est celle de la République fédérale.

Réponse :

1. Le protocole relatif au commerce intérieur allemand (protocole C.E.E.) annexé au Traité de Rome a pour conséquence que le commerce entre la République fédérale d'Allemagne et la zone soviétique d'occupation est considéré comme commerce intérieur. L'avènement de la C.E.E. n'a rien modifié au régime antérieur qui existait entre les deux territoires et qui est réglé par un accord interzone connu aussi sous le nom d'Accord de Berlin.

En vertu de cet accord, les deux territoires ne sont séparés par aucune frontière économique. En principe, les marchandises circulent librement sauf un nombre assez restreint de produits.

L'accord de Berlin a fixé un plafond pour ces échanges. Quand ce plafond est atteint, les autorités des deux zones règlent le solde par clearing.

Il s'ensuit que les relations commerciales entre les deux territoires sont intenses. Ceci explique en partie la participation importante de l'Allemagne fédérale à la Foire de Leipzig.

Pour les partenaires de la République fédérale au sein de la C.E.E., la zone soviétique d'occupation est une unité économique distincte et est considérée comme un territoire d'échanges d'obédience communiste. (C'est pourquoi, les importations et les exportations de n'importe quel produit en provenance ou à destination de la zone soviétique d'occupation sont soumises à licence.)

2. Le trafic de transit entre la zone soviétique d'occupation et les cinq partenaires européens de l'Allemagne fédérale via ce dernier pays n'est pas aussi élevé que l'on pourrait le croire eu égard à la liberté des échanges entre les deux territoires allemands.

En effet :

1° le protocole relatif au commerce intérieur allemand donne à chaque Etat membre de la C.E.E., la possibilité de prendre des mesures appropriées en vue de prévenir les difficultés pouvant résulter pour lui des dispositions de ce protocole. Il s'agit donc d'une clause de sauvegarde contre des détournements éventuels de trafic, que chaque Etat membre peut appliquer d'une manière autonome lorsqu'il l'estime nécessaire;

2° pour des raisons de prestige politique, les Allemands de l'Est entendent rester libres dans leurs relations avec l'étranger.

3. La Belgique, qui n'a pas reconnu la République Démocratique allemande, n'est pas représentée officiellement aux Foires de Leipzig. Les firmes privées sont libres d'y participer et le Gouvernement belge n'a jamais exercé aucune pression pour les en empêcher ».

(D.P., Sénat, 1964-1965, n° 143, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. H. Moreau de Melen, pp. 36-37).

5. Au cours de la discussion en séance plénière, M. Rolin répète en outre que, dans le domaine des visas aussi, la situation est injuste et il se déclare peu satisfait par la réponse donnée à une question parlementaire qu'il a posée à ce sujet (*A.P.*, Sénat, 11 mars 1965, p. 1034).

En effet, M. Rolin avait notamment demandé au Ministre des Affaires étrangères le 5 novembre 1964 :

« ... Comment le Gouvernement de la République fédérale justifie-t-il son insistance pour le maintien en exercice du Bureau interallié de Circulation, alors que lui-même n'y est pas soumis et que les Allemands de l'Est sont admis en Allemagne occidentale sur le seul vu de leur carte d'identité, sauf à être refoulés, s'ils figurent sur la liste noire ? » (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1964-1965, 1^{er} décembre 1964, p. 80, n° 87).

La réponse du Ministre s'énonçait comme suit :

« Bien que les autorités de la République fédérale ne soient pas en mesure de délivrer des passeports aux habitants de la zone d'occupation soviétique, il est de leur intérêt que ces ressortissants allemands soient munis de documents réguliers délivrés par une autorité reconnue : l'existence du Bureau allié, fonctionnant sous la responsabilité des Etats-Unis, de la France et du Royaume-Uni, demeure donc une nécessité.

D'autre part, comme il n'existe qu'une seule nationalité allemande, le Gouvernement fédéral est fondé à considérer qu'un ressortissant allemand ne se rend pas à l'étranger en pénétrant sur le territoire sous son autorité.

Il n'est donc pas illogique que la République fédérale d'Allemagne et les autres pays de l'O.T.A.N. appliquent des dispositions différentes en matière d'admission sur leurs territoires des ressortissants de l'Allemagne de l'Est. Comme je l'ai déjà indiqué à l'honorable membre dans mes réponses à ses questions 40 du 21 mai 1963 et 62 du 10 septembre 1963, les dispositions propres à l'Allemagne constituent une réglementation d'ordre interne qui ne saurait se comparer au régime de circulation entre l'Allemagne de l'Est et les pays tiers ».

(*Bull. Q.R.*, Sénat, 1964-1965, 15 décembre 1964, p. 144, n° 87).

181 COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE. — Utilisation du néerlandais par les fonctionnaires belges participant aux travaux des Communautés, par la Représentation permanente de la Belgique et par les services de la Commission et du Conseil. — Langue officielle.

« Les fonctionnaires belges qui prennent part à des réunions communautaires dans le cadre de la Communauté Economique européenne peuvent utiliser la langue de leur rôle linguistique personnel, le néerlandais ou le français.

Il n'existe pas d'instructions qui donneraient le pas à l'emploi d'une langue par rapport à l'autre. En application de l'article 36 de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matières administratives, les instructions correspondantes nécessaires ont été données le 16 décembre 1963 en matière d'utilisation des langues à tous les agents de la Carrière du Service extérieur, parmi lesquels se trouvent aussi les membres de la Représentation permanente auprès de la C.E.E.

En ce qui concerne les documents, ils sont établis dans les quatre langues officielles de la C.E.E., donc en français comme en néerlandais, par la Commission ou le Secrétariat du Conseil, et sont automatiquement adressés dans nos deux langues nationales à la Représentation belge. Les services belges intéressés reçoivent donc la version néerlandaise des documents de la C.E.E. dans les mêmes conditions que les services gouvernementaux des Pays-Bas. »

(Réponse du Ministre des Affaires étrangères à la question n° 9 de M. Decoinck du 10 décembre 1964, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1964-1965, 29 décembre 1964).

182 CONSTITUTION BELGE. — Revision.

Parmi les problèmes soulevés par la revision de la Constitution, deux questions doivent retenir ici l'attention :

- l'adaptation du pacte fondamental aux réalités internationales contemporaines : les articles 25, 68 et 107 sont directement mis en cause (A);
- l'abrogation de l'article 1^{er}, alinéa 4 relatif aux « colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir » (B).

A. *Adaptation du pacte fondamental aux réalités internationales* (art. 25, 68 et 107)

1. La quatrième partie de l'exposé des motifs du projet de déclaration relatif à la revision de la Constitution (3 mars 1965) est consacrée à cet objet.

Ce texte porte :

« A l'occasion de la participation de la Belgique à la création d'institutions supranationales européennes, et en tout premier lieu, à l'occasion de la signature du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et de celui qui avait pour but d'établir une Communauté européenne de défense, le problème de l'adaptation de la Constitution belge à cette nouvelle évolution fut posé.

Certains affirmèrent à l'époque que les transferts de souveraineté que contenaient ces traités devaient être considérés comme inconstitutionnels¹. D'autres par contre, estimèrent qu'en créant des communautés plus vastes que les Etats nationaux, on sortait, par le fait même, du champ d'application des Constitutions de ces Etats, qui ne pouvaient régir que leur ordre juridique interne et, tout au plus, la compétence des organes chargés de les représenter vis-à-vis de l'extérieur².

Sans doute était-il utile, en présence de controverses de ce genre, de prévoir dans la Constitution même, des dispositions expresses relatives à ces transferts de souveraineté, afin, précisément, d'éviter que des objections d'ordre constitutionnel puissent encore être faites à l'avenir.

Mais, en même temps, il paraissait souhaitable de déterminer avec précision la procédure à suivre en cette matière par les organes représentant la Belgique lors de la conclusion de traités comportant des transferts de souveraineté. C'est en raison de ces considérations que les déclarations de 1954 et de 1958 ouvrirent la voie, d'une part, à l'insertion, au titre III de la Constitution, d'un article 25^{bis}, relatif à l'exercice de pouvoirs par des autorités supranationales ou internationales et, d'autre part, à la revision de l'article 68 de la Constitution³.

Il y avait d'ailleurs encore d'autres motifs de reviser l'article 68, afin notamment de permettre une formulation plus précise des règles relatives à l'approbation parlementaire de certaines catégories de conventions internationales et un assouplissement de la procédure d'approbation elle-même ⁴.

La commission tripartite s'est également occupée du problème et a précisé sur certains points le contenu de la revision à envisager. Elle a notamment estimé qu'une procédure simplifiée d'approbation devait pouvoir être établie pour la plupart des conventions internationales, mais que des lois d'approbation explicites devaient rester en tout cas nécessaires pour les traités dont les dispositions seraient relatives aux droits et libertés garantis au titre II ou comporteraient l'attribution de pouvoirs à des autorités supranationales ou internationales.

La commission a laissé ouverte la question de savoir s'il était opportun d'énoncer dans la Constitution des règles relatives à la primauté du droit international sur le droit interne.

Compte tenu de ces conclusions de la commission, le Gouvernement propose de prévoir à nouveau la revision de l'article 68.

L'insertion éventuelle d'un article 25bis, prévue en 1953 et en 1958, ne lui paraît pas nécessaire. Il suffit, en effet, de régler à l'article 68 la procédure de l'assentiment à donner aux traités qui attribuent des pouvoirs à des autorités supranationales ou internationales : ainsi, la possibilité de cette attribution de pouvoirs elle-même sera reconnue d'une manière suffisamment explicite, sans qu'il soit nécessaire d'y ajouter des formules qui n'auraient, au point de vue juridique, qu'une valeur purement déclarative. On peut d'ailleurs estimer qu'il n'appartient pas à une Constitution nationale de définir des règles relevant, par leur nature même, d'un ordre juridique supérieur à l'ordre juridique national.

La revision de l'article 68 pourrait permettre d'y insérer éventuellement des dispositions relatives à la non-application des dispositions du droit interne, légales ou réglementaires, qui seraient contraires au droit international ou au droit communautaire d'institutions supranationales ⁵. Mais on pourrait tout aussi bien estimer que ceci devrait plutôt faire l'objet d'une disposition complétant à cette fin l'article 107 de la Constitution ⁶ ou, mieux encore, d'un article 107bis, à insérer à la suite de cet article. Afin de permettre l'adoption éventuelle de cette formule, le Gouvernement propose de prévoir également, dans la déclaration de revision, l'insertion d'un article 107bis, conçu dans ce sens. »

(D.P., Chambre, 1964-1965, n° 993/1, pp. 16-18.)

¹ Voir notamment P. DE VISSCHER, « Le plan Schumann et la Constitution » dans *La Revue*, 1951, n° 26, et W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « La Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international », dans *Annales de droit et de sciences politiques*, t. XII, n° 49, 1952, pp. 231 et ss.

² Cf. J. DABIN, « Note complémentaire sur le problème de l'intégration des communautés », dans *Annales de droit et de sciences politiques*, t. XIII, n° 51, 1953, pp. 44 et ss., et J. DE MEYER, « La Constitution belge et l'Europe », dans *Synthèses*, n° 69, février 1952, pp. 292 et ss.

³ Texte actuel de cette disposition :

Article 68. — Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.

Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.

⁴ Voir J. DE MEYER, « Het staatsrecht der buitenlandse betrekkingen », dans *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Jaarboek, VII, 1958-1959, pp. 17-44, et le rapport de la section de droit public de l'association, *ibid.*, pp. 12-13. Voir aussi P.F. SMETS, *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux*, Bruxelles, 1964.

⁵ Voir notamment à ce sujet les articles 66 et 67, alinéa 2 de la Constitution des Pays-Bas. L'article 66 dispose que « les dispositions légales en vigueur dans le royaume ne sont point appliquées, si cette application n'est pas conciliable avec les dispositions, obligatoires pour chacun, de conventions (internationales) conclues soit avant, soit après la promulgation de ces dispositions légales ». L'article 67, alinéa 2, dispose qu'il en est de même à l'égard de « décisions d'organisations de droit international public ».

⁶ Texte actuel de cette disposition :

Article 107. — Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.

2. Le 10 mars 1965, M. Marc-Antoine Pierson proposait un amendement au projet gouvernemental tendant à l'insertion d'un article 25bis dans la Constitution permettant l'exercice de pouvoirs par des autorités supranationales. Il justifiait ainsi son amendement :

« Il ne paraît pas suffisant de prévoir la revision de l'article 68 pour assurer le transfert de compétences ou de pouvoirs à des autorités supranationales. L'évolution internationale peut commander d'autres voies, telles la consultation de la volonté populaire. Il est sage en tous cas de ne pas fermer le choix de la constituante en ne prévoyant que les deux possibilités retenues par les déclarations de 1954 et de 1958 ».

(D.P., Chambre, 1964-1965, n° 993/3.)

Cet amendement a été approuvé par la Commission spéciale de la Chambre (voy. rapport de MM. Moyersoen et Pierson en date du 18 mars, D.P., Chambre, 1964-1965, n° 993/6, p. 17).

La même Commission a approuvé, dans son principe, « malgré l'hostilité de certains membres qui redoutent une trop grande aliénation de la souveraineté nationale », l'insertion à l'article 68 ou à l'article 107 d'une disposition relative à la non-application de dispositions légales ou réglementaires du droit interne, qui seraient contraires au droit international ou au droit communautaire. Elle n'en a pas moins estimé que « l'exposé des motifs imprimait une orientation trop précise en la matière » et elle a modifié la déclaration comme suit :

« Il y a lieu à revision :

...

du titre III, chapitre III de la Constitution, par l'insertion d'un article 107bis, relatif au conflit entre les dispositions légales ou réglementaires, du droit interne et celles du droit international ou du droit communautaire ».

3. La Chambre ne retint pas la proposition de déclaration relative à l'insertion

d'un article 107bis ou 138bis présentée par M. Deconinck et « prévoyant que le pouvoir judiciaire ne peut refuser d'appliquer une loi parce que celle-ci serait contraire à une disposition constitutionnelle antérieurement promulguée ».

Selon la justification de son auteur, la proposition

« ... ne vise qu'à faire reprendre expressément dans la Constitution ce qui a souvent été contesté mais a toujours été le point de vue de la Cour de cassation (Cour de cassation, 19 juillet 1921, *Pas.*, p. 455; *Cass.*, 13 mars 1935, *Pas.*, I, p. 427).

Le Pouvoir législatif a lui-même, à diverses reprises, sur base de ces conclusions implicites tirées de l'article 107, adopté un certain nombre de lois nettement inconstitutionnelles, entre autres en ce qui concerne l'adhésion à des organismes internationaux comportant une aliénation de souveraineté.

Il est important de formuler clairement cette règle de droit afin d'éliminer toute hésitation pour l'avenir. C'est d'ailleurs la même règle qui justifie un assouplissement de la procédure de revision constitutionnelle ».

(*D.P.*, Chambre, 1964-1965, n° 993/10.)

4. Au Sénat, le rapport de la Commission spéciale fut fait par M. Van Bogaert (voy. *D.P.*, Sénat, 1964-1965, n° 278, pp. 9, 19 et 23). Les propositions transmises par la Chambre et relatives aux articles 25bis, 68 et 107bis ont été adoptées à l'unanimité.

5. Ouvrant la discussion générale sur les projets de déclarations relatifs à la revision de la Constitution à la Chambre le 23 mars 1965, M. Gilson, Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, a rappelé les objectifs fondamentaux du projet gouvernemental. En ce qui concerne la participation de la Belgique à la création d'institutions communautaires européennes et à la mise en place d'autorités internationales et supranationales, le Ministre a déclaré :

...

« Mesdames, Messieurs, certains, vous le savez, ont pu considérer, mus, je pense, par une conception, une compréhension assez étroite de notre Constitution, que des transferts de souveraineté que contenaient notamment les traités instituant les communautés européennes pouvaient présenter un caractère anticonstitutionnel. D'autres, au contraire, ont estimé, qu'en créant des communautés plus vastes que les Etats nationaux, on sortait, par le fait même du champ d'application des Constitutions de ces Etats, celles-ci ne pouvant régir que l'ordre juridique interne des Etats nationaux et, tout au plus, la compétence des organes chargés de les représenter vis-à-vis de l'extérieur.

En présence de ces controverses, il a paru opportun que des dispositions expresses soient introduites dans notre Charte constitutionnelle, afin d'éliminer les objections et de déterminer la procédure à suivre en ces matières par les organes représentant la Belgique lors de la conclusion de traités comportant des transferts de souveraineté.

Indépendamment d'ailleurs de ces transferts de souveraineté, il est apparu utile de prévoir la formulation plus précise des règles en vigueur à l'occasion de l'approbation parlementaire de certaines catégories de conventions internationales et d'assouplir la procédure d'approbation elle-même.

La commission tripartite s'était prononcée à cet égard et avait précisé qu'elle envisageait une procédure simplifiée lorsqu'il s'agissait de conventions internationales au sens large, mais que des lois d'approbation explicites devaient rester nécessaires lorsqu'il s'agissait de traités dont les dispositions étaient relatives aux droits et libertés garantis au titre II de la Constitution, ou que ces traités comportaient l'attribution de pouvoirs à des autorités supranationales ou internationales.

En conséquence, le Gouvernement et votre commission ont prévu la revision de l'article 68 et le Gouvernement croyait que l'on pourrait se limiter à la revision du seul article 68.

Votre commission en a décidé autrement et a visé également l'article 25bis, complétant ainsi la matière par une formule déclarative.

Les Chambres apprécieront dans quelle mesure, en effet, il vaut mieux suivre la commission et ne pas s'en tenir à ce que le Gouvernement avait pensé suffisant, à savoir la seule revision de l'article 68.

Enfin, il était important d'envisager aussi le problème des conflits pouvant naître entre les dispositions du droit interne, qu'elles soient légales ou réglementaires, et les dispositions du droit international ou également du droit communautaire d'institutions supranationales.

On doit se demander ici s'il n'est pas nécessaire, en effet, de permettre explicitement à nos cours et tribunaux de déclarer inapplicables les dispositions légales ou réglementaires nationales qui seraient contraires à des normes relevant d'un ordre juridique supérieur.

Ainsi, en effet, la Constitution garantirait la suprématie du droit international ou du droit communautaire d'institutions supranationales sur le droit interne, principe qui est reconnu aujourd'hui d'une façon de plus en plus générale par la doctrine juridique et la jurisprudence les plus récentes ».

(A.P., Chambre, 23 mars 1965, pp. 4-5.)

Au cours des débats, M. Moyersoen, rapporteur, insista sur le point que le projet de la commission dépasse le projet gouvernemental en ce qui concerne le « statut international de la Belgique » :

...

« De regering was de mening toegedaan dat het volstond artikel 68 van de Grondwet te wijzigen.

In dit artikel wordt bepaald welke verdragen door de Kamers moeten worden goedgekeurd. Zoals in 1954 en in 1958 is de commissie van oordeel geweest dat men eerst en vooral het principe zelf van de mogelijke overdracht van recht, van macht, van legiferen, aan internationale en supranationale gezagsorganen moest vaststellen in een artikel 25bis.

Het bestaan van wetten en reglementen waaraan de Belgen zijn onderworpen, alhoewel zij niet uitgaan van nationale instellingen, stelt een belangrijk vraagstuk. Welk is het gezag van die wetten ? In geval van conflict met de nationale wetgeving, welke van die wetgevingen moet de bovenhand krijgen ?

Het vraagstuk is niet te ontwijken, vooral niet op het ogenblik dat wij de mogelijkheid overwegen een brok van de wetgevende macht aan supranationale instellingen over te dragen.

De regering stelde voor dat een bepaling in de Grondwet zou worden ingelast betreffende de niet-toepassing van intern rechtelijke wets- of verordeningsbepalingen die in strijd zouden zijn met het internationale recht of met het gemeenschapsrecht van supranationale instellingen.

In deze tekst werd niet alleen het probleem gesteld, maar werd eveneens de oplossing voorgeschreven. Hij proclameert de absolute voorrang van de internationale of supranationale wetgeving op de nationale.

Uw commissie is van oordeel geweest dat men de Constituante aan geen oplossing moet binden. Het vraagstuk bestaat, het volstaat dat men aan de Constituante de mogelijkheid biedt het op te lossen. Derhalve hebben wij in die zin artikel 107bis gewijzigd ».

(*Ibidem*, p. 9.)

6. Au Sénat, le projet de déclaration de revision du Titre III par l'insertion d'un article 25bis n'a fait l'objet d'aucune discussion (*A.P.*, 1^{er} avril 1965, pp. 1447-1448), mais M. Dehousse, sénateur, commenta les projets relatifs à la revision de l'article 68 et à l'insertion d'un article 107bis dans les termes suivants :

...

« Nous avons eu une discussion fructueuse, dans le passé, sur les articles 25bis et 68. Les échanges de vues concernant l'article 25bis ont abouti aujourd'hui à un accord extrêmement large.

Le cas est un peu différent pour l'article 68, pour lequel les indications que la Chambre donne au constituant et celles que le Sénat s'appête à lui donner ne coïncident pas. La Chambre propose la revision de l'article 68 en donnant pour but à sa proposition d'instaurer une procédure parlementaire spéciale pour l'approbation de certains traités. Il s'agit de ces conventions sans grande importance qui nous sont constamment soumises et à l'égard desquelles on pourrait admettre une procédure simplifiée d'approbation.

Mais la Commission du Sénat a ajouté la phrase suivante, qui est incluse à la page 19 de l'excellent rapport de M. Van Bogaert :

« La Commission du Sénat a pris la même décision à l'unanimité, étant entendu que le constituant pourra régler les autres problèmes qui se posent par cet article. »

C'est sur ce point que je voudrais attirer l'attention. En effet, l'article 68 ne soulève pas uniquement le problème d'une procédure simplifiée pour certains traités. Il y en a toute une série d'autres sur lesquels le constituant devrait se pencher.

A l'alinéa premier, il est stipulé « Le Roi déclare la guerre »; est-ce un texte que l'on peut laisser subsister dans la Constitution d'aujourd'hui ? Ne faudrait-il pas trouver une autre rédaction, mieux adaptée aux engagements internationaux auxquels la Belgique est partie ?

Il y a aussi le gros problème de l'énumération des traités à l'alinéa 2, à savoir les traités qui requièrent, pour produire leur effet, l'approbation des Chambres. Beaucoup de points sont obscurs et en tout cas controversés. Quand cette approbation doit-elle être donnée : avant ou après la ratification par le chef de l'Etat ? On peut aussi se demander quelle est la portée d'une telle approbation. A-t-elle un effet interne, international, ou les deux ?

Je pense également — et c'est l'essentiel de mon intervention — qu'il faudra inclure dans le futur article 68 une disposition concernant l'effet interne des traités internationaux. On y reviendra plus loin, à propos de l'article 107bis, si

je ne me trompe. C'est à cet endroit-là que l'on a proposé d'insérer la disposition que je souhaite; nous y reviendrons donc tout à l'heure.

Ce que je veux souligner dès maintenant, c'est la nécessité d'introduire une stipulation constitutionnelle pour régler ce problème qui n'est pas seulement théorique, mais qui devient d'actualité : celui de savoir qui l'emporte, dans l'ordre juridique interne de l'Etat, en cas de contradiction entre une norme juridique internationale et une norme de droit interne ».

(*Ibidem*, p. 1461.)

Les trois projets mis aux voix par assis et levé furent adoptés le même jour. Ils l'avaient été à la Chambre dès le 24 mars.

7. La déclaration de revision adoptée par les deux Chambres et sanctionnée par le Roi a été publiée au *Moniteur* du 17 avril 1965. Les extraits relatifs à l'adaptation de la Constitution aux réalités internationales sont libellés comme suit :

« Nous, BAUDOUIN, Roi des Belges

Déclarons :

Il y a lieu à revision :

du titre III de la Constitution, par l'insertion d'un article 25bis relatif à l'exercice de pouvoirs par des autorités supranationales ou internationales;

...

de l'article 68 de la Constitution;

...

du titre III, chapitre III, de la Constitution, par l'insertion d'un article 107bis, relatif aux conflits entre les dispositions du droit interne, légales ou réglementaires, et celles du droit international ou du droit communautaire;

...

B. *Abrogation de l'article 1^{er}, alinéa 4 relatif aux « colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir ».*

1. L'exposé des motifs du projet de déclaration relatif à la revision de la Constitution rappelle que :

L'article 1^{er}, alinéa 4, de la Constitution fut déjà inscrit au programme des procédures de revision entreprises en 1953 et en 1958. Il s'agissait alors de « préciser les rapports devant exister entre la Belgique et le Congo » et de « renoncer au régime suivant lequel les troupes belges destinées à la défense du Congo belge ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires ».

Mais il relève que :

« Le but ainsi assigné à la revision de l'article 1^{er}, alinéa 4, est évidemment dépassé depuis lors par l'accession à l'indépendance des territoires africains qui étaient, à l'époque, administrés par la Belgique. Mais, par le fait même, la revision de l'article 1^{er}, alinéa 4, s'impose cette fois-ci pour un motif différent de ceux qui furent invoqués en 1954 et en 1958. La Belgique n'a plus de

territoires d'outre-mer et ne compte plus en avoir à l'avenir. L'article 1^{er}, alinéa 4, qui avait précisément été introduit dans la Constitution, lors de la revision de 1893, en vue du transfert à la Belgique de l'Etat indépendant du Congo, paraît donc devoir être abrogé ».

(D.P., Chambre, 1964-1965, n° 993/1, p. 23.)

2. Dans le rapport qu'ils ont fait au nom de la Commission spéciale pour la déclaration de revision de la Constitution, MM. Moyersoen et Pierson constatent que :

« L'article 1^{er} de notre Constitution avait été complété, le 7 septembre 1893, par l'adjonction d'un 4^e alinéa, visant les possessions d'outre-mer de la Belgique. Notre pays n'a plus de territoires d'outre-mer. Il convient, dès lors, d'abroger le 4^e alinéa de l'article 1^{er}. Cette proposition a été admise à l'unanimité, sans débat ».

(D.P., Chambre, 1964-1965, n° 993/6, p. 21.)

3. En séance publique, à la Chambre, M. Pierson a émis, à propos de cet article, quelques observations d'ordre procédural qui sont résumées en partie *infra* (point 5) et qu'il n'y a, par conséquent, pas lieu de relever ici (voy. A.P., Chambre, 24 mars 1965, pp. 6 et ss.).

La Chambre a adopté à l'unanimité (de 153 membres) la proposition de revision de l'article 1^{er} de la Constitution, par l'abrogation de son quatrième alinéa (*ibidem*, p. 11).

4. Le premier projet de déclaration relatif à la revision de la Constitution transmis par la Chambre au Sénat porte que :

« Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à revision de l'article 1^{er} de la Constitution, par l'abrogation de son 4^e alinéa ».

(D.P., Sénat, 1964-1965, n° 265, 24 mars 1965, p. 2.)

5. Dans le rapport qu'il a fait au nom de la Commission spéciale du Sénat, M. Van Bogaert relève que :

« Lors de la discussion de cet article, votre Commission a adopté, pour ce qui est de la rédaction de la déclaration relative à la revision de la Constitution, une position de principe différente de celle qui est à la base de la décision prise à cet égard par la Commission spéciale de la Chambre et par la Chambre elle-même. Le projet transmis au Sénat prévoit expressément l'abrogation du 4^e alinéa de l'article premier. Votre commission estime toutefois que le texte de la déclaration ne devait pas prévoir expressément l'abrogation de cet alinéa. La Commission de la Chambre a cru qu'il convenait de préciser la tâche de l'Assemblée constituante. Votre Commission n'estime pas devoir se rallier à cette façon de voir. Le législateur actuel ne doit pas se substituer à l'Assemblée constituante. Juridiquement, sa tâche se limite à l'indication des dispositions constitutionnelles qui, à son avis, devraient être modifiées. C'est à l'Assemblée constituante qu'il appartient, en droit, de décider.

Lors de la discussion au sein de votre Commission, il a d'ailleurs été rappelé qu'on avait agi ainsi à l'occasion des précédentes modifications de la Constitu-

tion, en 1893 et en 1921. Cette opinion est aussi celle de la doctrine. Le même problème s'est posé en 1954 et la solution retenue fut celle qui est actuellement préconisée par votre Commission. M. Moyersoen, alors Ministre de l'Intérieur, a également défendu cette thèse devant la Chambre. Aussi convient-il de rédiger la proposition de déclaration de revision en termes généraux. Le texte du projet de la Chambre est modifié en conséquence. Il se bornera à indiquer qu'il y a lieu à revision du 4^e alinéa de l'article premier. Encore résulte-t-il clairement des explications qui furent données que la revision proposée n'a d'autre objet que la suppression de cet alinéa.

Votre Commission s'est unanimement ralliée à cette opinion ».

(D.P., Sénat, 1964-1965, n° 278, pp. 4-5.)

6. Le projet, mis aux voix au Sénat, a été adopté par assis et levé (A.P., Sénat, 1964-1965, 1^{er} avril 1965, p. 1444).

7. Le projet amendé par le Sénat porte que :

« Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à revision de l'article 1^{er}, 4^e alinéa, de la Constitution ».

(D.P., Chambre, 1964-1965, n° 993/12, p. 1.)

8. A la Chambre, M. Pierson déclare que :

« la commission s'est ralliée au texte du Sénat, étant bien entendu que la revision de cet article n'a d'autre but que de supprimer une disposition qui est devenue sans objet ».

Le projet de déclaration, tel qu'il a été amendé par le Sénat, a été adopté (A.P., Chambre, 1964-1965, 6 avril 1965, p. 25).

9. La déclaration de revision parue au *Moniteur belge* porte, en conséquence, qu'il a lieu à revision de l'article premier, quatrième alinéa de la Constitution (M.B., 17 avril 1965).

183 *CONTENTIEUX BELGIQUE-O.N.U.* — Accords Spaak - U Thant du 20 février 1965. — Règlement du problème des réclamations introduites auprès de l'O.N.U. par les ressortissants belges ayant subi des dommages au Congo. — Détermination de la responsabilité de l'O.N.U. — Mise en œuvre de cette responsabilité. — Indemnisation des dommages.

Une analyse étendue de l'accord du 20 février 1965 a été faite dans l'*Annuaire français de droit international* de 1965; nous y renvoyons le lecteur¹. L'accord proprement dit a été publié dans cette *Revue*, 1965/2, pp. 559-560.

Les arrêtés royaux d'exécution en date du 1^{er} juillet 1966, tant en ce qui concerne les dommages aux personnes que les dommages aux biens ont été publiés au M.B. du 9 juillet 1966, respectivement pp. 7144 et 7146.

¹ Jean J.A. SALMON : Les accords Spaak - U Thant du 20 février 1965, *A.F.D.I.*, XI, 1965, pp. 468 et ss.

- 184 *CONTENTIEUX BELGIQUE-O.N.U.* — Accords Spaak - U Thant du 20 février 1965. — Règlement des comptes nés de l'administration par les Nations Unies des anciennes bases militaires au Congo. — Echange de lettres des 28 août - 2 septembre 1960. — Gestion d'affaires provisoire. — Frais d'entretien et de gestion.

Une analyse étendue de l'accord du 20 février 1965 a été faite dans l'*Annuaire français de droit international* de 1965; nous y renvoyons le lecteur¹. L'accord proprement dit a été publié dans cette *Revue*, 1965/2, pp. 558-559.

(La suite de cette chronique sera publiée dans la prochaine livraison de cette Revue.)

¹ Jean J.A. SALMON : Les accords Spaak-U Thant du 20 février 1965, *A.F.D.I.*, XI, 1965, pp. 468 et ss.