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 couvre essentiellement la session extraordinaire 1965 et la session 1965-1966.

La première partie de la chronique relative à cette période a été publiée dans la livraison 1968/1, pp. 242-310.

N.D.L.R. — Les chroniques relatives au même objet portant sur les sessions 1962-1963 à 1964-1965 ont été publiées dans cette *Revue*, 1965, pp. 197-234 et 465-495; 1966, pp. 248-277 et 482-534; 1967, pp. 295-318 et 499-557.

263 *ORGANISATION DES NATIONS UNIES.* — Membres. — Qualité. — Représentation.

1. A une question du 16 novembre 1965 de M. Glinne sur la représentation au sein de l'O.N.U., le Ministre des Affaires étrangères a répondu :

> « Les membres des Nations Unies sont des Etats.
>
> L'article 3 de la Charte indique quels « Etats » sont membres originaires des Nations Unies, tandis que l'article 4 précise que peuvent devenir membres tous autres « Etats » pacifiques qui acceptent les obligations de la Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire. »
>
> (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, n° 2, 7 décembre 1965.)

Le Ministre rappelle ensuite la résolution 396 adoptée par l'Assemblée générale au cours de sa cinquième session et aux termes de laquelle :

> « — elle recommande que, chaque fois que plus d'une autorité prétend être le Gouvernement qualifié pour représenter un Etat-membre à l'Organisation des Nations et que la question donne lieu à controverse au sein de l'Organisation, cette question soit examinée à la lumière des buts et des principes de la Charte et des circonstances propres à chaque cas;
>
> — recommande que si une question de ce genre vient à se poser, elle soit examinée par l'Assemblée générale, ou, si l'Assemblée générale n'est pas en session, par sa Commission intérimaire;
>
> — recommande que l'attitude qu'aura adoptée l'Assemblée générale ou sa Commission intérimaire sur une question de ce genre soit prise en considération par les autres organes des Nations Unies et par les institutions spécialisées;
>
> — déclare que l'attitude qu'aura adoptée l'Assemblée générale ou sa Commission intérimaire sur une question de ce genre sera par elle-même sans effet sur les relations directes entre les divers Etats membres et l'Etat intéressé. »
>
> (*Ibidem.*)

2. A l'occasion d'une question de M. Burnelle du 10 décembre 1965, le Ministre des Affaires étrangères a souligné qu'il ne s'agissait pas d'admettre la Chine comme nouveau membre : elle a la « qualité de membre originaire de l'O.N.U., ainsi qu'il est reconnu à l'article 3 de la Charte, et de membre permanent du

Conseil de Sécurité, ainsi qu'il est spécifié à l'article 23 de la Charte » (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, n° 8, 18 janvier 1966). Le Ministre a rappelé une fois encore les termes de la résolution 396 (V) du 14 décembre 1950 relative aux procédures à appliquer en cas de conflit entre autorités distinctes prétendant chacune être le gouvernement qualifié pour représenter un Etat membre.

264 *ORGANISATION DES NATIONS UNIES.* — Représentation de la République populaire de Chine. — Attitude belge.

Voy. déjà cette *Revue*, v° Chine, 1966/1, pp. 255-264 (n° 127) et 1967/1, pp. 301-305 (n° 178).

1. La thèse belge est la suivante : la représentation de la Chine est une question importante au sens de l'article 18 de la Charte; toute résolution à son égard exige donc la majorité des deux tiers (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, n° 1, 30 novembre 1965). Aussi, la Belgique a voté la résolution 2025 (XX) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies à l'issue des débats relatifs au point 102 de l'ordre du jour intitulé « Rétablissement des droits légitimes de la R.P.C. à l'O.N.U. »[1].

2. A une question de M. Burnelle du 10 décembre 1965 sur le sujet, le Ministre des Affaires étrangères dira : « J'estime qu'une question qui met en cause le destin d'une population de 12.000.000 d'êtres humains ne peut être confondue avec une simple question de procédure, en l'occurrence la vérification des pouvoirs de la République populaire de Chine » (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, n° 8, 18 janvier 1966).

3. Le 21 décembre 1965, à la Chambre, M. Perin (*Parti wallon des Travailleurs*) interpelle le Ministre des Affaires étrangères « sur la reconnaissance diplomatique de la Chine de Pékin et son admission comme membre de l'O.N.U. ».

Après avoir souligné que les motifs qui l'animent sont « étrangers » à quelque sympathie idéologique que ce soit à l'égard du régime communiste de la Chine de Pékin ou du régime communiste en général, M. Perin, parlant pour son parti, déclare :

> « Nous pensons que la Chine, peuplée de sept cent millions d'êtres humains, est une réalité de fait, d'une importance capitale pour l'équilibre et la paix du monde, et qu'il est dans l'intérêt de la paix d'intégrer cette nation dans le concert des Etats sans exiger au préalable un certificat quelconque de moralité, d'angélisme politique. »
>
> (*A.P.*, Chambre, 21 décembre 1965, p. 14.)

[1] Ont voté dans le même sens les pays européens suivants : Espagne, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Royaume-Uni, Turquie. Voy. aussi réponse du Ministre des Affaires étrangères à une question de M. Glinne du 16 novembre 1965 : *Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, n° 1, 30 novembre 1965. Cette question avait d'ailleurs été tranchée précédemment par la résolution 1688 (XVI) adoptée en 1961, par 61 voix contre 34 et 7 abstentions.

L'interpellateur s'attache ensuite à réduire « l'argument de stratégie diplomatique, d'opportunité » avancé depuis quinze ans par le Ministère des Affaires étrangères.

Reconnaître la Chine populaire n'est pas faire un geste unilatéral : l'Angleterre, la Hollande et la France, trois Etats amis avec lesquels la Belgique entretient des relations étroites, ont reconnu le régime de Pékin. L'Italie et la République fédérale certes n'ont pas agi dans ce sens, mais des déclarations et prises de positions récentes démontrent que leurs réactions ne doivent pas être craintes :

> « Il résulte de ces déclarations [2] et de ces démentis qui ont suivi, un flou, une hésitation, une ombre de remords dans l'attitude italienne, qui font que, si vous agissiez autrement, vous ne vous brouilleriez pas, je crois, avec le Gouvernement de Rome.
>
> Enfin, nous avons un autre voisin à nos frontières qui n'a pas toujours été, hélas, dans le passé, un Etat ami, l'Allemagne fédérale, qui, elle non plus, n'a pas reconnu la Chine de Pékin. Mais nous en avons une explication très franche : c'est celle qu'a donnée le chancelier Adenauer à la revue *Christ und Welt*, par des déclarations reproduites dans toute la presse, le 17 avril 1965.
>
> Le chancelier Adenauer qui peut parler librement puisqu'il est sorti de fonctions, a déclaré sans ambages, avec la franchise brutale qui le caractérise : si nous avions les mains libres, il y aurait longtemps que nous aurions reconnu la Chine de Pékin. Ces mains libres que l'Allemagne fédérale n'a pas nous y reviendrons tout à l'heure. »
>
> (*Ibidem*, p. 15.)

4. Les obstacles de politique intérieure n'existent pas davantage selon M. Perin qui poursuit, en démontrant les dangers du « complexe de Spartacus », du complexe de l'encerclé :

> « ..., vous direz et vous avez dit que la Chine est une puissance belliciste au comportement agressif. Je crois qu'il faut juger les Etats par leurs actes plus que par leurs paroles. La Chine se livre parfois — et c'est vrai, vous pouvez bourrer votre dossier de citations édifiantes — à des violences verbales, à des outrances de style agressif, mais je constate les faits : depuis la guerre de Corée, la Chine est devenue d'une prudence extrême, en ce qui concerne, en tout cas, ses actes de guerre; elle est même devenue d'une prudence extrême après son aventure, son pas de clerc, à la frontière indienne où elle a voulu trancher ses différends par la force : elle a eu tort et elle a eu l'opinion mondiale contre elle. Vous avez vu ce qu'elle a fait, elle s'est finalement retirée quelque peu et a mis fin au combat après quelques semaines, sinon quelques jours.
>
> C'est surtout une puissance encerclée comme l'U.R.S.S. l'était après la révolution de 1917, et une puissance encerclée militairement n'a pas toujours un langage pacifique, cela va de soi. Vous avez lu, je l'espère, l'admirable roman d'Arthur Koestler : *Spartacus*...
>
> *M. Larock.* — Il y a *Mein Kampf* et l'encerclement...

[2] Interview accordé à un hebdomadaire italien par M. Fanfani, le 25 novembre 1965, et rectifications du Ministre.

M. Perin. — Oui, bien sûr ! Mais ce n'est pas la même chose et vous le savez, Monsieur Larock. Il n'y a absolument aucun point de comparaison, ni d'idéologie, ni de méthode entre l'Allemagne hitlérienne et la Chine communiste, vous le savez.

La manière de détendre l'atmosphère n'est certainement pas de faire de cette puissance redoutable une sorte de paria isolé dans un cercle militaire. Vous savez quelles sont les bases militaires U.S.A. en Corée du Sud, à Formose, au Vietnam, en Thaïlande et ailleurs ! Qu'attendez-vous de cette puissance ainsi encerclée par la plus redoutable puissance militaire du monde, les Etats-Unis, qui ont des propos édifiants en invoquant la liberté, en invoquant même le christianisme et la Bible, mais qui en fait d'action sont en train de se comporter en vertu de je ne sais quels droits, comme le gendarme du monde appelé à réprimer toute subversion ! Curieuse pédagogie politique qui consiste à empêcher les peuples d'être communistes en les écrasant par des bombes au napalm et autres moyens de destruction, curieuse pédagogie qui ferait du Sahara le pays modèle, parce qu'il n'y a pas de communistes, pour la bonne raison qu'il n'y a pas d'habitants du tout ! Si on transforme le Sud-Vietnam en Sahara artificiel, le problème sera sans doute réglé à l'honneur du monde libre ! »

L'argument de coopération et de solidarité avec nos alliés avancé par M. Spaak ne convainc pas M. Perin qui condamne la politique de « satellite » suivie par le Gouvernement belge [3] :

« ... Vous parlez de coopération, de solidarité avec nos alliés. Il y a un pluriel de trop dans votre expression, ce ne sont pas nos alliés qui vous préoccupent. Nous avons passé en revue nos amis les plus proches de l'Europe entière, et ce n'est pas là que vous trouvez un obstacle. Vous avez les mains libres, il n'y aurait aucune mesure de mauvaise humeur dirigée contre vous dans ce continent européen, et pour l'observateur extérieur, qui ne peut pas sonder vos intentions, tout se passe comme si vous attendiez l'autorisation préalable du Gouvernement des Etats-Unis ! Les motifs de l'Allemagne, et le chancelier Adenauer a eu la franchise de l'avouer, sont dus au fait que l'Allemagne est un pays vaincu, divisé en deux territoires séparés, avec des gouvernements fidèles à leurs vainqueurs réciproques. Le Gouvernement de l'Allemagne fédérale a pris pour politique, dès la chute de l'Allemagne de Hitler, de se mettre sous la protection d'un de ses vainqueurs pour se dresser contre l'autre.

C'est une politique. Nous n'avons pas à en discuter dans le cadre de cette interpellation, mais c'est cela qui explique le comportement de l'Allemagne fédérale, sous la tutelle américaine volontairement choisie; dans le cadre d'un renversement d'alliance, l'Allemagne ne fait rien qui puisse déplaire aux Etats-Unis.

C'est son affaire, c'est sa stratégie, c'est sa tactique, nous n'avons pas à nous substituer à elle.

...

Il nous semble que vous avez choisi depuis vingt ans un fil conducteur un peu trop rigide, sans doute vous méfiant vous même de je ne sais quelle versatilité naturelle, vous avez choisi cette direction rigide qui consiste à dire : quels que soient les gouvernements successifs des Etats-Unis, il faut nous mettre dans leur sillage.

Ce n'est pas cela de la solidarité, de la coopération prudente et modeste pour

[3] Lors de la discussion au Sénat de la déclaration gouvernementale, M. Noël avait fait la même critique d'inféodation à la politique américaine : *A.P.*, 21 août 1965, p. 55.

un petit Etat, c'est là une attitude de satellite sans fierté, ni dignité, ni sur le plan national ni sur le plan européen. Cela, il fallait qu'on le dise, parce que ce fil conducteur, nous allons le retrouver dans tous vos actes et dans toute votre politique et il est temps de mettre fin à une sujétion qui n'est pas digne de notre caractère et qui n'est pas digne de l'Europe que nous voulons faire. »

(*Ibidem*, p. 16.)

5. Dans sa réponse à l'interpellation de M. Perin, le Ministre des Affaires étrangères a développé les points suivants, qui ne traduisent aucune évolution de la position belge :

a) *lien entre la reconnaissance du gouvernement de Pékin et son admission à l'O.N.U.*

« Bien que les deux questions puissent avoir des liens entre elles, on pourrait les résoudre d'une manière différente sur la reconnaissance du Gouvernement de Pékin.

Si le Gouvernement de Pékin n'y mettait pas comme condition, notamment qu'il faut voter son admission aux Nations Unies et qu'il faut rompre les relations diplomatiques avec le gouvernement de Formose, le problème pourrait se poser car, en effet, Messieurs, je ne crois pas qu'il faille reconnaître un gouvernement ou ne pas le reconnaître suivant les sympathies qu'on a pour son régime politique et je ne veux pas contester un seul instant que ceux qui me pressent de prendre une position différente dans d'admission de la Chine aux Nations Unies, développent certains arguments positifs.

...

Et je reconnais (...) qu'en effet, pour un pays de 750 millions d'habitants, destiné à jouer déjà aujourd'hui, mais certainement demain, un grand rôle dans l'histoire des hommes, la logique serait de reconnaître le gouvernement qui, incontestablement, domine sur le territoire de la Chine.

Mais je suis convaincu que, si j'entreprenais des démarches diplomatiques pour reconnaître le gouvernement de Pékin, je me heurterais au double obstacle auquel, me semble-t-il, le gouvernement français, si grand et si fort soit-il, s'est heurté : l'obligation de rompre avec la Chine de Formose, ce que je ne trouverais pas une heureuse chose à l'heure actuelle, et l'obligation, probablement, de prendre l'engagement de voter pour l'admission de la Chine aux Nations Unies. »

b) *opportunité de l'entrée de la R.P.C. à l'O.N.U. pour un meilleur fonctionnement de l'Organisation.*

« Je crois que je n'exagère pas et que je n'interprète pas mal votre pensée lorsque je dis que vous estimez que, si la Chine entrait aux Nations Unies, celles-ci fonctionneraient d'une manière plus heureuse qu'elles n'ont fonctionné durant les dernières années ou qu'elles fonctionnent encore aujourd'hui.

Messieurs, j'ai la conviction contraire...

M. Glinne. — Ce serait plus réel.

M. Spaak, Ministre des Affaires étrangères, chargé de la Coordination de la Politique extérieure. — Ce serait plus réel, mais ce serait plus mauvais et nous ne sommes pas ici pour faire de la politique dans l'abstrait. Nous sommes ici pour faire de la politique dans le concret.

La réalité — et je reconnais que de bons esprits sont d'un avis opposé au mien — est la suivante : si à l'heure actuelle on faisait entrer la Chine aux

Nations Unies, celles-ci fonctionneraient plus difficilement encore qu'elles ne fonctionnent aujourd'hui. Pourquoi ? Parce que je ne crois pas que le gouvernement de Pékin soit dans un état d'esprit conforme aux principes des Nations Unies.

Le principe essentiel de cet organisme est de renoncer à l'emploi de la violence pour la solution des problèmes internationaux.

...

M. Perin et M. Glinne aussi ont dit : « Il y a d'autres pays des Nations Unies qui ne sont pas dans un état d'esprit meilleur », et je le reconnais volontiers. Mais je reconnais aussi — c'est une chose que je m'excuse de répéter — qu'une des plus grandes fautes des Nations Unies a été commise le jour où l'on n'a pu examiner à l'Organisation, la possibilité d'accepter certains pays en examinant leur valeur ou leur qualité individuelles. C'est alors que l'on a fait ce que j'appelle un épouvantable « bargain » politique et que l'on a dit : donne-moi celui-ci, je te donnerai celui-là, où on a quelquefois laissé entrer aux Nations Unies des gens qui, en effet, n'avaient pas manifesté suffisamment, dans leurs paroles et dans leurs actes, la volonté de respecter le principe des Nations Unies.

Ce principe, je le répète, consiste à renoncer à la guerre comme moyen de politique étrangère.

Eh bien, il faut constater que durant ces dernières années le comportement de la Chine, aussi bien en Corée qu'au Tibet, que dans son conflit avec les Indes, et j'ose le dire — car je crois que c'est une des choses les plus importantes du moment — sa politique dans le conflit du Vietnam, ne montre pas que la Chine est désireuse de régler les problèmes internationaux par la méthode de la conciliation, du rapprochement, de la discussion libre.

...

Non, un pays qui n'accepte pas le principe de la Charte n'a pas sa place aux Nations Unies et si l'on veut que les pays gardent confiance dans les déclarations, dans le principe et dans l'idéal de certaines institutions, on ne peut pas faire fi et de ce que les gens disent et de ce que les gens font.

...

Je ne crois pas que la Chine soit aujourd'hui dans l'état d'esprit voulu pour entrer aux Nations Unies et pour occuper une place au Conseil de Sécurité, c'est-à-dire pour exercer ce formidable droit de veto qui est — dans mon esprit, — abusif.

Depuis quelque temps, les choses vont mieux, s'il n'y avait pas ce terrible conflit dans le Sud-Est asiatique. Les rapports entre les pays d'occident et les pays communistes s'étant sensiblement améliorés et cette amélioration ayant eu une répercussion aux Nations Unies, on pouvait commencer à espérer que les Nations Unies qui ont été inefficaces et bloquées dans leur action pendant des années, allaient enfin pouvoir agir, et notamment dans ce conflit entre l'Inde et le Pakistan. Pour la première fois depuis de nombreuses années, le Conseil de Sécurité a réussi à voter une mesure à la quasi unanimité, sans veto des grandes puissances, mesure qui ne mettait pas fin au conflit, mais qui arrêtait tout de même la guerre.

Je vous demande maintenant ce qui serait arrivé si la Chine avait occupé un siège au Conseil de Sécurité. Est-il sûr que ce vote n'aurait pas été un vote de veto, et qu'il aurait été impossible d'appliquer les résolutions ? »

(*Ibidem*, p. 18.)

c) *Attitudes asiatiques et inféodation aux Etats-Unis.*

« Je fais remarquer à M. Perin qu'en ce qui concerne la reconnaissance de la Chine aux Nations Unies, il n'y a pas seulement les Etats-Unis. Il y a une

chose qui me frappe, c'est que tous les pays qui se trouvent de ce côté-là du monde sont contre la reconnaissance de la Chine et contre son entrée aux Nations Unies.

Il ne suffit pas, si l'on veut faire des calculs, de parler des pays européens. M. Perin a raison en déclarant que les pays européens se divisent sur cette question, mais, dans le vote ayant refusé l'entrée de la Chine aux Nations Unies, je relève : le Japon, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, la Thaïlande et l'Australie. Je cherche d'ailleurs, parmi ceux ayant voté pour son entrée, quels seraient les pays d'Asie à l'avoir fait.

Je n'ai pas la prétention d'être un expert dans toutes les questions internationales. Je tâche de me tirer d'affaire dans les questions atlantiques, je tâche de me tirer d'affaire dans les questions européennes, je tâche, dans une certaine mesure, de me tirer d'affaire dans les questions africaines, mais j'ajoute que, sur les problèmes de l'Extrême-Orient, mes connaissances sont moins directes et que j'ai une tendance à écouter l'avis des intéressés.

Je ne puis vous cacher, Monsieur Perin, qu'en voyant l'ensemble des pays asiatiques, plus les Etats-Unis, bien entendu, se prononcer aux Nations Unies contre la reconnaissance de la Chine et contre son entrée aux Nations Unies, et ceux-ci, vous me permettrez de vous le faire remarquer, connaissent les problèmes un peu mieux je ne dirai pas que vous, mais un peu mieux que nous. Je considère qu'il y a là aussi un élément d'importance.

Je vous demande donc de retirer de vos argumentations le fait que je ne reconnaîtrais pas, ou ne voudrais pas reconnaître la Chine uniquement pour faire plaisir aux Etats-Unis. Ce n'est pas vrai. Sans aucun doute et sans la moindre hésitation, si je croyais que l'entrée de la Chine aux Nations Unies était un élément positif pour la paix dans le monde et sa consolidation, je n'hésiterais pas un instant à déplaire aux Etats-Unis. »

(*Ibidem*, pp. 18-19.)

d) *Chine, obstacle à une solution du problème vietnamien.*

« ... mon hostilité va à la Chine, pour le présent, parce que la Chine me paraît la cause essentielle de l'impossibilité de trouver une solution au problème du Vietnam.

Je ne vous parlerai pas longuement du problème du Vietnam, mais vous dirai simplement que je partage le sentiment de tous. Ce qui se passe dans le Sud-Est asiatique est non seulement une chose sentimentalement pénible, mais politiquement grave et nous nous trouvons là certainement devant un de ces événements qui, s'il n'est pas contrôlé et se développe contrairement à la volonté même des hommes, pourrait aggraver la situation internationale très sérieusement.

Ma conviction profonde, tout en n'en ayant pas la preuve absolue, je dois le reconnaître, c'est que c'est l'intervention de la Chine communiste qui empêche la paix de se faire ou, tout au moins, les négociations de commencer.

C'est la Chine qui poursuit dans le sud-est asiatique, je pense, une opération politique que je considère comme extrêmement dangereuse pour la paix du monde et, en maintenant cet abcès de fixation, la Chine communiste empêche le développement de la politique de rapprochement entre les Etats-Unis, l'U.R.S.S. et les pays communistes, commencée à Moscou.

Je considère que jouer ainsi avec peut-être la paix du monde est une chose extrêmement grave et, pour le moment, je l'avoue, je ne me sens aucun goût particulier pour accorder l'entrée aux Nations Unies à un pays qui poursuit cette politique et met cette paix en péril et pour lui permettre d'occuper un

siège au Conseil de Sécurité et d'obtenir ce droit de veto dont, l'expérience nous l'a montré, on peut user et abuser jusqu'à rendre inefficace l'Organisation des Nations Unies. »

(*Ibidem*, p. 19.)

6. En réponse à une question de M. Glinne du 16 novembre 1965, le Ministre des Affaires étrangères a indiqué que les conditions mises en octobre 1965 par la R.P.C. à son entrée lui paraissaient irréalisables, à savoir :

« 1°) l'abrogation de la résolution par laquelle la Chine et la République démocratique de Corée avaient été condamnées comme agresseurs;

2°) l'adoption d'une résolution condamnant les Etats-Unis comme agresseurs dans l'affaire de Corée;

3°) la revision et la refonte de la Charte de San Francisco;

4°) l'expulsion des Nations Unies de toutes les « marionnettes » de l'impérialisme, etc. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, n° 1, 30 novembre 1965.)

7. Les questions de la reconnaissance de la Chine de Pékin et de sa représentation au sein des Nations Unies furent également évoquées, comme chaque année, tant à la Chambre qu'au Sénat, lors de la discussion générale du budget des Affaires étrangères et du Commerce extérieur pour l'exercice 1966.

Si M. Scheyven croit, comme le Ministre des Affaires étrangères, que « ce n'est pas le moment », cet argument ne lui paraît pas décisif et il rappelle ses interventions antérieures du 23 juin 1964 (voy. *A.P.*, Chambre, 21 avril 1965).

8. M. Van der Elst estime que la reconnaissance de la Chine ne serait qu'un coup d'épée dans l'eau et qu'elle aurait pour seul effet de mécontenter les Etats-Unis (*Ibidem*, 26 avril 1965, p. 18).

9. Au Sénat, M. Gillon reprend les arguments d'effectivité et d'universalité traditionnellement avancés en faveur de l'entrée de la R.P.C. aux Nations Unies et les confronte avec les obstacles de fait :

...

« La tâche que s'est assignée l'O.N.U. est nettement définie. Elle veut faire régner la paix sur une planète que la guerre n'a que trop désolée dans le passé.

La Chine de Pékin s'associe-t-elle à cette tâche méritoire entre toutes ?

Il suffit de lire les attaques venimeuses qu'elle dirige à jet continu contre Moscou pour être convaincu du contraire. Le reproche qu'elle lui fait est de prôner la coexistence pacifique.

Si, dans la politique soviétique, il est un principe auquel nous pouvons applaudir des deux mains, c'est bien celui-là.

Nous voulons croire à la sincérité du Kremlin, jointe à la volonté évidente des Etats-Unis et du Monde occidental de vivre en bonne harmonie avec chacun. N'est-ce point là une garantie de paix dont il convient de ne pas minimiser la valeur ?

Or, quel langage tient-on à Pékin ?

L'organe du comité central du parti communiste chinois écrit froidement, le 31 mars 1964, ces phrases qui font frémir :

« S'appuyant sur la théorie maxiste-léniniste de la revolution violente et sur la nouvelle expérience de la révolution prolétarienne et de la révolution démocratique populaire conduite par le prolétariat, le camarade Mao Tsé-toung a prononcé une phrase célèbre : « Le pouvoir politique sort du canon des fusils. »

Le camarade Mao Tsé-toung a dit : « La prise du pouvoir par la force armée, le règlement des problèmes par la guerre, telle est la tâche centrale et la forme la plus haute de la révolution... »

Il a dit encore : « L'expérience de la lutte des classes à l'époque de l'impérialisme nous enseigne que ce n'est pas par la puissance des fusils » — on en parle décidément beaucoup — « que la classe ouvrière et les masses laborieuses peuvent vaincre la bourgeoisie armée et les propriétaires terriens; en ce sens, nous pouvons dire que seuls les fusils » — encore — « permettront de transformer le monde. »

Pour donner plus de vigueur aux idées ainsi exprimées, le Ministre de la Défense nationale de Pékin estime opportun de les résumer dans une phrase lapidaire : « La guerre peut tremper le peuple et faire avancer l'Histoire. » Le propos est assez récent, il remonte au 3 septembre 1965.

Jadis, le nazisme ne tenait pas un autre langage, on a vu où cela nous a menés.

La guerre « fraîche et joyeuse » qui faisait le régal de Guillaume II et du Kronprinz ressemblait étonnamment à la « guerre joyeuse et fraîche » qui hante certains cerveaux sur les bords du golfe du Petchili.

La radio belge donnait, il y a quelques jours, l'opinion d'un de nos journaux — je ne pourrais plus préciser lequel, parce qu'il y en a tant dont l'opinion est reproduite par notre organe d'information — mais qui exprimait une idée fort juste : quand une nouvelle bombe atomique éclate dans notre camp, son explosion crée un sentiment de malaise; en Chine continentale, un tel événement soulève un enthousiasme indescriptible.

On y voit le gage de victoires futures remportées, non point par la science, mais par la force brutale.

Cette disposition d'esprit cadre-t-elle avec l'idéal que s'est assigné l'O.N.U. ?

A-t-on suffisamment songé à cet aspect de la question lorsqu'on souhaite que Pékin participe à une œuvre de pacification ?

Cela n'implique nullement que toute relation doit être exclue avec ceux qui ne rêvent que plaies et bosses ! Mais, il y a une différence entre s'asseoir autour d'une table de conférence et avoir son mot à dire dans un organisme dont on répudie aussi manifestement les buts.

Parmi les trois prétentions émises par Pékin, il en est une qui nous paraît particulièrement odieuse : c'est celle exigeant l'exécution brutale de Formose. M. Goldberg, représentant des Etats-Unis à l'O.N.U., n'a eu aucune peine à démontrer que l'île avec ses 15.000 milles carrés avait une superficie supérieure à celle de dix-huit membres de l'association et, ce qui est plus important encore, que sa population excède celle de 83 — soit plus des deux-tiers — de ceux qui la constituent.

En outre, la République de Chine, reconnue par la Belgique, est un des Etats fondateurs des Nations Unies. Elle a toujours été fidèle à la Charte en en établissant les bases, et son élimination ne constituerait rien de moins qu'une sottise doublée d'une iniquité.

La Belgique ne peut que s'inspirer de ces considérations le jour où elle aura à se prononcer à nouveau au sujet de cet irritant problème.

(*A.P.*, Sénat, 26 mai 1966, pp. 993-994.)

10. Répliquant à M. Gillon, M. Rolin explique « qu'on a la Chine qu'on mérite » :

> « En ce qui concerne l'intervention de M. Gillon relative à la Chine, je n'ai pas l'intention d'ajouter un chapitre au discours que j'ai préparé. Je me bornerai à lui dire qu'on a la Chine qu'on mérite; il y a dix ans, tout le monde, y compris les petits pays de l'Est, regardait vers ce pays comme vers le seul capable, dans le bloc communiste, de faire contrepoids à l'influence stalinienne dominante. Il a fallu l'obstination des milieux dirigeants américains et la consternante docilité d'un trop grand nombre de gouvernements d'Amérique et d'Europe pour que l'admission du gouvernement de la République populaire soit ajournée d'année en année. Bien sûr, actuellement, les propos qui nous viennent de Pékin sont fréquemment décevants et inacceptables. Ce n'est malheureusement pas le seul endroit où les seuls maréchaux déraillent. (*Sourires.*) Quant à la situation de la République de Formose, son maintien en vie serait plus facile à assurer si on ne s'obstine pas à vouloir la considérer comme le représentant de la Chine ainsi que l'a fait M. Gillon; et si les Etats-Unis ne prétendaient pas que le maintien des troupes américaines dans l'île de Formose était indispensable à leur propre sécurité. Comme si l'île n'était pas plus proche du continent chinois que des Etats-Unis. »
>
> (*A.P.*, Sénat, 26 mai 1966, p. 995.)

11. M. H. Moreau de Melen, pour sa part, ne croit pas que la Chine « soit devenue ce qu'elle est à cause de l'attitude de l'Occident à son égard » et ajoute, au sujet de la tentative de dialogue avec la Chine prônée par le Ministre des Affaires étrangères :

> ...
>
> « Je le veux bien; je suis favorable aux dialogues. Mais je désire lui rappeler la rebuffade essuyée par le Secrétaire général de l'O.N.U., quand il a exprimé le désir de se rendre à Hanoï pour tenter d'apaiser le conflit vietnamien. Le *Quotidien du Peuple* de Pékin, qui reflète évidemment, dans un régime comme celui-là l'opinion du gouvernement, a répondu sèchement le 12 avril 1965 : « Nous voudrions lui demander honnêtement (à U Thant) de s'épargner cette peine. »
>
> L'Organisation des Nations Unies n'a rien à faire au Vietnam et n'est pas qualifiée pour y faire quoi que ce soit. Je veux bien que depuis des années, on a refusé d'y accueillir la Chine, mais je souligne la difficulté de l'approche, pour employer ce terme du jargon moderne.
>
> On dit aussi qu'en refusant de reconnaître la Chine, on la tient éloignée des négociations relatives au désarmement et que, par le fait même, on lui donne toute liberté de préparer la guerre.
>
> Mais rien ne nous dit qu'elle accepterait de traiter et de s'engager à désarmer. Sa théorie de la guerre inévitable me paraît, au contraire, le lui interdire, si elle est de bonne foi; car cette théorie n'est pas chez elle la manifestation d'une espèce de déterminisme — elle ne dit pas : la guerre est inévitable parce que c'est comme cela qu'évolue l'Histoire — mais c'est l'expression d'une nécessité. Les hommes politiques chinois la souhaitent comme un indispensable moyen de domination universelle. »
>
> (*A.P.*, Sénat, 1er juin 1966, pp. 1038-1039.)

12. En dégageant divers arguments en faveur d'une politique d'expansion vers l'Est de notre commerce extérieur, M. Jottrand se demande si le commerce

fait par le Japon, le Canada, l'Australie, la Grande-Bretagne, la France, la R.F.A., les Pays-Bas et la Suisse avec la République populaire chinoise, plutôt que d'être un « crime contre l'humanité », n'est pas une première coopération à la cause de la paix (*A.P.*, Sénat, 15 juin 1966, p. 1296).

13. M. Harmel, Ministre des Affaires étrangères, avait développé la position belge, le 26 avril 1966, devant la Chambre en situant la question de « l'entrée de la Chine continentale dans le cercle des Nations Unies » au sein du contexte politique mondial, et plus particulièrement dans le cadre de la guerre au Vietnam. C'est la première intervention de M. Harmel sur ce sujet, en sa qualité de Ministre des Affaires étrangères :

> ...
>
> « Voilà seize ans sur vingt que les chefs de la nation la plus populeuse du monde et du territoire le plus vaste de la terre exercent une influence sur le monde entier : tantôt l'intimidation et des menaces, tantôt l'infiltration sur des territoires voisins, les uns après les autres.
>
> En 1950, la guerre de Corée a failli provoquer un conflit mondial. Puis ce fut le Thibet, puis les Indes, et maintenant il s'agit du Vietnam.
>
> Il est exact que tous les Etats indépendants de la zone sont inquiétés en permanence et entretiennent des forces d'alerte dont l'ensemble est très puissant.
>
> Il est vrai que les Etats-Unis ont renforcé en maints endroits ce dispositif de dissuasion. Mais les présidents Eisenhower, Kennedy et aujourd'hui Johnson, auraient-ils fait ou feraient-ils de ce dispositif un usage autre que défensif ? Les dirigeants de la Chine continentale savent donc que, dans l'état actuel de la morale, aucune menace offensive n'existe pour eux. La conscience humaine et les engagements pris devant les Nations Unies mettaient au pilori le peuple libre et se livreraient à une guerre offensive où l'entraînerait l'anéantissement d'un ennemi potentiel.
>
> Les peuples de l'autre continent qui n'ont pas reconnu la Chine et n'ont pas admis cette Chine aux Nations Unies, sont précisément ceux qui assurent leur propre sécurité et en même temps la nôtre, contre un danger sans cesse menaçant. Nous ressentons très fortement notre solidarité avec ces peuples en face d'un pouvoir qui se veut violent. Que peut-on prescrire en premier lieu sinon le combattre ? C'est dans ce contexte que la guerre au Vietnam apparaît comme un abcès asphyxiant. C'est très douloureux.
>
> Nous savons que si les Etats-Unis subissent une défaite, Pékin marque des points, en agrandissant sa zone d'influence. Les Etats-Unis n'ont pas cessé de dire qu'ils étaient prêts à négocier sans conditions préalables et qu'ils n'avaient d'autre ambition que de permettre au Vietnam du Sud de choisir librement son destin. Cependant, ils n'ont pu réussir à amorcer un véritable dialogue. Ils guettent le moindre signe de l'adversaire pour se mettre à nouveau à la table des négociateurs.
>
> Voilà la situation pénible et douloureuse en ce qui concerne le Vietnam et qui ne cesse de préoccuper tous les hommes de notre temps. Depuis plus de vingt ans, le Vietnam est plongé dans une guerre intérieure. Que pouvons-nous faire ? Qu'appuyerons-nous ?
>
> Nous voudrions une détente, des gestes de bonne volonté, un acte de conciliation internationale auxquels coopérerait la Chine continentale et qui rendraient possibles deux résultats à la fois : la pacification du Vietnam et l'entrée de la Chine continentale dans le cercle des Nations Unies.

Tout le monde pense et a dit, ici et ailleurs, qu'il n'est pas bon en soi que l'absence de dialogues se prolonge indéfiniment avec la Chine communiste. Ils n'ont aucun avantage à accomplir des actes purement formels sans de véritables promesses ou engagements de collaboration. Ce serait au contraire un événement déplorable en pleine guerre d'infiltration, d'examiner l'introduction de représentants de la Chine continentale aux Nations Unies dans un climat hostile. Cela risquerait l'enrayage du dispositif des Nations Unies. Ni la paix au Vietnam, ni l'institution pour la paix n'y gagneraient. »

(*A.P.*, Chambre, 26 avril 1966, pp. 23-24.)

265 *ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD.* — Définition de la zone géographique de l'Atlantique nord. — Secret des discussions du Conseil de l'O.T.A.N.

Le 1er février 1966, le Ministre des Affaires étrangères répond à une question de M. Rolin qui s'énonçait comme suit :

« La presse rapporte qu'au cours de la session du Conseil de l'O.T.A.N. qui s'est tenue à Paris la semaine dernière, les Ministres Spaak et Luns auraient proposé au Conseil — sans succès du reste — d'affirmer sa solidarité avec les Etats-Unis dans leur politique au Vietnam.

J'aimerais savoir :

1° si cette information est exacte;

2° si je suis fondé à considérer que le Vietnam est situé en dehors de la zone géographique de l'Atlantique nord, à laquelle se limitent les dispositions du traité souscrit par la Belgique. »

(*Bull. Q.R.*, Sénat, 1965-1966, n° 13, 1er février 1966.)

Le Ministre répond :

« Comme l'honorable membre le sait, il n'est pas d'usage de préciser le détail des discussions au Conseil de l'O.T.A.N. au-delà du contenu du communiqué (...)

Quoique le Vietnam soit situé en dehors de la zone géographique du Traité de l'Atlantique nord, il est normal que dans le cadre des consultations politiques hautement souhaitables entre les membres de l'Alliance, l'ensemble des grandes questions d'intérêt mondial soit discuté par le conseil. »

(*Idem*. Voy aussi *Vietnam*.)

Au cours de la discussion du budget des Affaires étrangères et du Commerce extérieur pour l'exercice 1966, M. Rolin est amené à dire quelques mots de la délimitation géographique des territoires que couvre le Traité :

« Article 6. Chose curieuse, on parle de revision et l'on passe sous silence cet article dont la nécessité de revision et d'inadaptation à la situation actuelle crèvent les yeux. Que mentionne cet article ?

« Pour l'application de l'article 5, est considérée comme une attaque armée contre une ou plusieurs des Parties, une attaque armée contre le territoire de l'une d'elles en Europe ou en Amérique du Nord, contre les départements français d'Algérie, contre le territoire de Turquie ou contre les forces d'occupation de l'une quelconque des Parties en Europe, contre les îles placées sous la juridiction d'une des Parties dans la région de l'Atlantique Nord, au nord du tropique du

Cancer ou contre les forces, navires ou aéronefs de l'une des Parties se trouvant sur ces territoires... »

N'est-il pas évident, Messieurs, que cette délimitation géographique des territoires que couvre le Traité est entièrement désuète ? Il n'y a plus de départements d'Algérie ni de troupes d'occupation. En ce qui concerne le tropique du Cancer, il peut vraisemblablement être remonté de quelques degrés. Quant aux îles placées sous notre juridiction, il s'agit d'une allusion à certaines îles africaines qui sont sous la domination du Portugal. J'imagine que plus aucun de nous n'a le désir de se faire le défenseur collectif de ces possessions coloniales.

Dans ces conditions, cet article du traité doit nécessairement être revu. »

(*A.P.*, Sénat, 1965-1966, 26 mai 1966, p. 996.)

266 *ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD.* — Intégration militaire. — Limites. — Intégration des forces belges affectées à l'O.T.A.N.

En Commission de la Défense nationale, le Ministre de la Défense nationale a déclaré :

« L'intrégration n'existe qu'à l'échelon des états-majors internationaux jusqu'au groupe d'armées inclus.

Les états-majors de corps d'armée, de division et en dessous sont strictement nationaux.

Il faut noter que nos forces « affectées » à l'O.T.A.N. sont sous contrôle opérationnel, mais non sous commandement des autorités militaires de l'O.T.A.N.

La prise de ce commandement n'interviendrait qu'en cas de menace de conflit et constitue une des mesures d'alerte arrêtées de commun accord entre les pays membres. »

(*D.P.*, Sénat, 1965-1966, n° 161, p. 16.)

267 *ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD.* — Préambule et article 2 du Traité de l'Atlantique nord : participation du Portugal et accord militaire hispano-américain.

Le 25 janvier 1966, M. Glinne interroge en ces termes le Ministre des Affaires étrangères :

« Le Traité de l'Atlantique Nord déclare, en son préambule, que les Etats-membres sont « déterminés à sauvegarder la liberté, l'héritage commun et la civilisation de leurs peuples, fondés sur les principes de la démocratie, la liberté individuelle et le règne de la loi ». L'article 2 du Traité déclare en outre que « les Etats partenaires contribueront au développement élargi de relations internationales fondées sur la paix et l'amitié en renforçant leurs institutions libres, en organisant une meilleure compréhension des principes sur lesquels celles-ci sont fondées et en favorisant la stabilité et le bien-être ».

...

La politique intérieure de certains régimes pourtant acceptés au sein de l'O.T.A.N. s'éloigne très fort de l'idéal affirmé dans le préambule et à l'article 2 du Traité. C'est le cas notamment, de façon notoire, pour le Portugal. D'après le *New York Herald Tribune* du 28 décembre 1965, il apparaît encore que, dans le cadre du *Medicare Law*, deux millions de citoyens *américains* âgés et non couverts par la

sécurité sociale ne pourront recevoir de traitement en hôpital qu'à la condition de répondre négativement à la question suivante, posée par des fonctionnaires du Département de la Santé, de l'Education et du Bien-Etre : « Etes-vous présentement ou avez-vous été, au cours des douze derniers mois, membre de l'une quelconque des organisations astreintes à se faire enregistrer, en application de la loi de 1950 sur la sécurité intérieure, comme organisation d'action communiste, organisation de front communiste ou organisation à infiltration communiste ! »

Dès lors, il m'intéresserait de connaître, pour apprécier l'action du Gouvernement belge en fonction de l'échéance de 1969 :

1° Les mesures que le Gouvernement belge a suggérées, soutenues ou prises à l'effet d'amener certains gouvernements d'Etats-membres de l'O.T.A.N. à respecter davantage l'idéal proclamé de l'Alliance;

2° L'opinion du Gouvernement belge sur la création, au sein de l'O.T.A.N., d'une Haute Cour des droits de l'homme, chargée de la mission de juger, comme instance d'ultime appel, la conformité des lois nationales et des politiques des exécutifs des Etats-membres à l'idéal en fonction duquel l'Alliance prétend exister;

3° L'usage fait jusqu'à présent, par les Etats membres, des articles 12 et 13 du Traité. »

Réponse :

« 1° Il n'appartient pas aux gouvernements-membres de l'O.T.A.N. d'intervenir dans des questions de politique intérieure et d'administration interne des Etats-membres de l'Organisation.

Toute action en ce sens serait contraire au principe du respect de la souveraineté nationale auquel le Traité de l'Atlantique Nord ne peut porter atteinte.

Au cours des consultations politiques dans le cadre du Conseil de l'O.T.A.N., le Gouvernement belge ne manque pas d'appeler régulièrement l'attention sur l'importance qu'il attache aux principes qu'énonce le préambule du Traité.

2° La création d'une Haute Cour, s'érigeant en arbitre de la « politique des exécutifs des Etats-membres à l'idéal en fonction duquel l'Alliance prétend exister », comme le suggère l'honorable Membre, ne se concevrait que dans le cadre d'une intégration politique qui, pour l'instant, ne recueille pas l'accord de tous les Etats signataires.

Il existe du reste d'autres institutions qui, dans une large mesure, peuvent rencontrer certains des soucis de l'honorable Membre.

Pour l'instant, l'O.N.U. poursuit l'examen de projets de pactes internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme et étudie la création éventuelle d'un poste de Haut-Commissaire. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, n° 13, 22 février 1966.)

Au cours de la discussion du budget du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur pour l'exercice 1966, M. Glinne revient sur le sujet :

« Monsieur le Ministre, j'aurais aussi voulu attirer votre attention sur le cas du Portugal et sur le cas de l'Espagne, c'est-à-dire sur le cas des deux nations captives d'Europe occidentale. Il n'est pas possible que l'on continue à faire de grandes proclamations, inspirées par l'article 2 et par le préambule du Traité de l'O.T.A.N., exaltant les institutions démocratiques et les principes sur lesquels elles se fondent, cependant que l'on admet que le Portugal, la dictature la plus obscurantiste d'aujourd'hui, soit membre à part entière de l'Alliance. Il n'est

pas possible que l'on admette aussi que l'Espagne ait un traité d'assistance militaire bilatéral avec les Etats-Unis, comme elle en a un autre avec le Portugal, et que le jeu d'alliances militaires aussi importantes aboutisse aussi à ce que l'Occident tout entier — et la Belgique aussi — concourre au maintien de deux dictatures particulièrement odieuses. Il faut que l'on retienne le martyre des peuples espagnols et portugais pour apprécier, d'ici 1969, le fonctionnement et la philosophie de l'Alliance. »

(*A.P.*, Chambre, 1965-1966, 21 avril 1966, p. 29.)

268 *ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD.* — Retrait des forces française du système intégré. — Procédure de revision du Traité (art. 12). — Distinction entre l'Alliance atlantique et OTAN. — Formes futures de la coopération entre la France et les Alliés intégrés. — Violation par la France des protocoles d'application du Traité (accords bilatéraux franco-américains). — Nécessité ou danger de l'intégration militaire. — Procédure de consultation entre Alliés.

La discussion du budget du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur pour l'exercice 1966 est largement consacrée à l'étude des problèmes soulevés par la décision récente du Gouvernement français de quitter l'OTAN tout en restant membre de l'Alliance atlantique.

A la Chambre, M. Kronacker déclare :

« Mes amis politiques et moi estimons que la dénonciation unilatérale d'un traité d'alliance est une méthode inadmissible. Surtout que l'excuse, lorsqu'un de mes amis m'en a donné une explication à Paris, était que ce traité a été conclu par la Quatrième république et que, donc, voilà... maintenant c'était la Cinquième république ! Je ne suis pas juriste, mais je n'ai pas besoin de vous dire que ceci est contraire à tous les principes de droit international.

Enfin, le gouvernement français a annoncé ses décisions sans consulter ses alliés. J'ai le traité de l'O.T.A.N. ici. Que prévoit-il en son article 12 ? « Après que le Traité aura été en vigueur pendant dix ans ou à toute date ultérieure » (je vous rappelle qu'il fut signé en 1949), « les parties se consulteront à la demande de l'une d'elles en vue de reviser le Traité, etc. »

(*A.P.*, Chambre, 1965-1966, 21 avril 1966, p. 19.)

Le Ministre des Affaires étrangères M. Harmel tente de démontrer la fragilité de la distinction entre Alliance atlantique et OTAN.

« Le problème fondamental du fonctionnement du Pacte atlantique lui-même est posé et nous ne pensons pas qu'il soit possible de faire, après analyse, une distinction entre le Traité de Washington et les décisions subséquentes qui ont précisé son application et l'ont organisé.

Il est indispensable de connaître et de préciser le concept politique qui guidera toutes les décisions en matières techniques restant à prendre.

Je vais, si vous le voulez bien, montrer ce qui nous paraît le plus important pour le moment, la nécessité de cette attitude et je prendrai pour ce faire un exemple.

Le Traité de Washington prévoit, dans son article 5, un engagement général d'assistance, et il ne semblait pas indispensable de prévoir selon quelle méthode

et selon quel mécanisme cette assistance devrait prendre son départ en cas de crise.

A partir du moment où, dès le lendemain, s'il est permis d'ainsi s'exprimer, du vote de la conclusion du Traité de Washington, l'intégration avait commencé, n'avait cessé de se développer, de telle manière que, en cas de conflit ou d'une tension internationale, on connaissait la façon dont se préparerait la défense, les mesures d'exécution étaient prises automatiquement.

Nous savons maintenant que, à partir de la résolution française, et quelle que soit la situation des troupes de ce pays, cet automatisme risque de disparaître puisque, en rejetant les règles prévues actuellement, un des partenaires se réserverait d'apprécier quand il se considérerait lié par l'engagement inscrit au Traité.

Dans ces circonstances, l'inquiétude prévaudrait et l'on pourrait même douter de l'efficacité de l'assistance réciproque que les partenaires de l'Alliance sont tenus de s'apporter.

Ceci démontre que, avant tout, il faut préciser la coopération et les engagements que la France continuera à assumer en vertu de sa fidélité au Traité, bien qu'elle déclare vouloir cesser de collaborer à l'Organisation.

Pris dans ce contexte, il n'y a plus de distinction entre le Traité et son organisation, et il faut donc, avant d'entamer la discussion sur les problèmes techniques, ou plutôt avant de la conclure, dissiper cette équivoque. »

(*A.P.*, Chambre, 1965-1966, 26 avril 1966, p. 25.)

M. Dehousse reprend cette question lors de la discussion budgétaire au Sénat :

« Toute la position gaulliste au sujet de l'O.T.A.N. est fondée sur un *distinguo* (...) à la fois habile et fallacieux. Il consiste à séparer le Traité d'alliance du 4 avril 1949, et l'Organisation qui en est issue, c'est-à-dire l'O.T.A.N. Le gaullisme affirme sa fidélité au Traité, il opère un dégagement par rapport à l'O.T.A.N.

Une question que l'on peut se poser tout de suite (...) est de savoir si ce n'est point là une distinction purement abstraite et même dans une bonne mesure chimérique. Il faudra régler, si la France reste membre de l'Alliance tout en cessant d'appartenir à l'O.T.A.N., sa coopération effective avec les quatorze Puissances dans le domaine précis des réalités militaires. La France le souhaite-t-elle ? Et dans l'affirmative, à supposer qu'elle le fasse, ce que nous ne savons pas encore, est-ce techniquement possible ? Il appartiendra au Conseil atlantique, qui doit se tenir à Bruxelles au début du mois prochain, de trancher cette question (...) Nous sommes en face d'une prise de position formelle : on reste membre de l'Alliance, on quitte l'O.T.A.N. Je me demande (...) ce que cela signifie concrètement, je me demande si, sur le terrain des réalités, quand il s'agit d'organiser en fait une coopération, qu'on prétend maintenir en droit, il est possible d'y arriver (...) : c'est le Conseil atlantique qui tranchera. »

(*A.P.*, Sénat, 1965-1966, 25 mai 1966, p. 966.)

M. Dehousse aborde ensuite l'exposé d'une série de questions plus strictement juridiques :

« Je vais laisser de côté, délibérément, la question du retrait des forces françaises du système intégré.

Je ne la considère certes pas comme secondaire. Il saute aux yeux, au contraire, que c'est là un acte politique d'une extrême importance. Mais juridiquement, le point n'a jamais été clairement tranché. Des controverses existent. De bons auteurs

(...) soutienent que mettre les forces sous commandement O.T.A.N. est un acte unilatéral, sans doute, mais qui crée une obligation dans le champ des relations atlantiques. D'autres, en revanche, estiment que l'Alliance ne limite en rien la souveraineté de l'Etat. Ce que l'Etat a fait, il peut le défaire par un autre acte unilatéral. L'O.T.A.N., à ma connaissance, n'a jamais opté entre les deux thèses. Je n'insiste donc pas.

Je retiens, par contre, la violation très nette de toute une série de protocoles d'application du Traité de l'Alliance atlantique. Il s'agit ici d'accords bilatéraux franco-américains (...).

Ces accords sont au nombre de cinq.

Un accord du 27 février 1951, concernant l'entrepôt de matériel aéronautique de Déols - La Martinerie. Celui, plus vaste, du 4 octobre 1952, concernant certains aérodromes et installations mis à la disposition de l'armée de l'air des Etats-Unis. Celui du 18 juin 1953, relatif au camp des Loges, près de Saint-Germain-en-Laye, et concernant l'installation d'un G.Q.G. américain et de ses annexes. Celui du 30 juin 1953, relatif au pipe-line de Donge (sur la côte atlantique) à Metz, pipe-line qui doit pourvoir au ravitaillement en carburant des forces armées des Etats-Unis en Europe. (C'est donc une artère vitale). Enfin, celui du 8 décembre 1958, concernant le système de communications et de dépôts de l'armée de terre américaine.

Les quatre premiers de ces accords ont été conclus pour toute la durée du Traité, donc jusqu'en 1969, puisque la durée du Pacte atlantique est en principe de vingt ans. Ils ne peuvent être dénoncés, ils le stipulent expressément, que par accord mutuel des deux gouvernements, notamment dans le cas où le Conseil de l'Atlantique aurait émis une recommandation dans ce sens. Reste le cinquième accord que chacune des parties peut dénoncer moyennant un préavis d'un an, mais s'il y a d'abord une tentative de révision et si cette tentative n'a pas abouti.

Aucune de ces conditions n'a été respectée dans aucun des cinq cas. Le Gouvernement de Paris s'est borné à fixer la fermeture des bases américaines à la date du 1er avril 1967. Ayant ainsi créé le fait accompli, il s'en est prévalu ensuite pour proclamer que les accords sont désormais inapplicables.

J'avais donc raison de parler d'une violation caractérisée d'engagements internationaux formels. »

(*Idem.*)

M. de la Vallée-Poussin conteste lui aussi la distinction entre Alliance et Organisation et il exprime son inquiétude quant à ses modalités de mise en pratique :

« La France déclare ou, plus exactement, les représentants du gouvernement français et l'U.N.R. affectent de dire que, s'ils quittent l'Organisation de l'Alliance, ils ne veulent pas quitter l'Alliance. Mais celle-ci s'est en quelque sorte incarnée dans son organisation. Lorsque le Conseil des Ministres ou les ambassadeurs se réunissent, de quoi parlent-ils ? De l'Alliance mais surtout de l'Alliance en tant qu'organisation.

Quelle sera la position de l'ambassadeur français aux réunions quasi hebdomadaires du Conseil, s'il ne s'occupe plus que de l'Alliance ? Va-t-il rester silencieux à écouter les autres discuter de leurs affaires devant lui ? Va-t-il intervenir ? Etant en dehors de l'Organisation, il ne va tout de même pas, je suppose, mettre son veto à une décision de l'Organisation ! Je n'imagine pas qu'il irait jusque-là, mais il risque de se trouver dans une position difficile et désagréable. Les quatorze aussi d'ailleurs. Ceux-ci prendront peut-être l'habitude comme ils le font depuis

quelques semaines, de se réunir à quatorze et de temps en temps seulement à quinze.

Ce n'est pas une situation saine ni très normale, et juridiquement elle ne peut se préciser d'une façon claire. »

(*A.P.*, Séant, 1965-1966, 26 mai 1966, p. 986.)

M. Rolin exprime sur cette question un point de vue fort différent :

« Dans l'analyse à laquelle je vais procéder, j'entends faire une nette distinction entre le Traité lui-même et l'Organisation qui a été formée dans son cadre. M. Dehousse a dit que c'était là une distinction fallacieuse, mais il a aussitôt ajouté qu'il convenait d'examiner si, du point de vue technique, on pouvait concevoir que la France demeure membre du Traité et s'acquitte des obligations de solidarité qu'il comporte, tout en se retirant de l'Organisation du Traité. Il a ajouté qu'il éprouvait des doutes quant à la possibilité de résoudre ces difficultés mais du moment que la question se pose, il est assurément prématuré d'affirmer que la distinction est fallacieuse.

Je tiens à souligner — et je crois que le Ministre ne le démentira pas — que ce que l'on fera avant tout à Bruxelles dans les premiers jours de juin, c'est précisément tenter de concilier la possibilité pour la France de demeurer membre du Pacte de l'Atlantique, tout en refusant de continuer à participer à l'intégration, dans la mesure où celle-ci a été poussée au-delà du Traité, par le Conseil de l'Atlantique. »

(*Ibidem*, p. 996.)

Dans la suite de son exposé, M. Rolin relève que le Pacte atlantique — ainsi qu'il ressort de sa rédaction — est une alliance exclusivement défensive et s'il subsiste le moindre danger d'agression, il n'élève aucune objection à l'encontre de son maintien en vigueur « à condition que son application ne soit pas de nature à nous entraîner dans un conflit étranger à ses prévisions, c'est-à-dire dans une guerre encore beaucoup plus sinistrement « drôle » que la précédente » (*Idem*). Or, si ce danger ne semble pas résider dans le Traité lui-même, l'organisation qui en est issue peut l'engendrer :

« J'attire votre attention sur l'article 5 qui concerne l'engagement. Nous nous sommes engagés à intervenir en cas d'attaque armée. Si une attaque armée commence en Europe et est flagrante, il va de soi que je ne songerai pas un instant à demander à la Belgique de se soustraire à son engagement.

Mais il faut hélas prévoir des cas complexes et ce sont les plus probables et c'est là que l'intégration militaire va intervenir et nous jouer de mauvais tours. »

(*Ibidem*, p. 997.)

En effet, il peut y avoir doute sur les faits et M. Rolin demande :

« Dès lors, allons-nous devoir subir l'entraînement automatique d'une guerre parce qu'un chef militaire aurait pris prétexte d'un fait non contrôlé d'agression ? Si nous n'étions pas intégrés, chacun de nos gouvernements pourrait peser et apprécier le degré de crédulité d'une telle nouvelle. Mais si nous sommes intégrés, qui interviendra encore pour arrêter les hostilités une fois que la riposte à cette prétendue agression aura commencé ? »

(*Idem.*)

D'autre part, l'attaque armée en Europe peut avoir été provoquée par un

acte d'agression commis hors d'Europe par un de nos alliés. Pour parer à ce danger, les membres de l'Alliance ont convenu de se consulter, non seulement sur les affaires européennes, mais sur la politique suivie par les grandes puissances hors d'Europe. M. Rolin estime que l'expérience a bien montré l'insuffisance de cette procédure. Il relève que la France et la Grande-Bretagne n'ont pas prévenu le Conseil de l'Atlantique lors de l'intervention de Suez et que les Etats-Unis se sont pareillement abstenus lors de l'affaire de Cuba. De même si Washington engagea des consultations au début de la guerre du Vietnam, il n'y procèda pas à la veille de l'escalade.

M. Rolin poursuit :

« Voyez-vous, je sais bien qu'à cette objection les militaires répondent que les nécessités militaires modernes ne permettent pas de différer les ripostes par d'éventuelles délibérations, ni d'improviser la coopération des armées nationales au moment où l'alliance doit jouer. Si vous acceptez le Pacte de l'Atlantique Nord, nous disent-ils, vous devez acceptez l'Organisation sans laquelle le Pacte manque d'efficacité.

Et, M. le Ministre Harmel, comme ses prédécesseurs, nous exprime l'avis que si les Américains avaient été en Europe en 1939, la guerre n'aurait vraisemblablement pas commencé, que si les Anglais avaient été en Belgique en 1914, la guerre de 1914 n'aurait peut-être pas eu lieu.

Je le crois, mais cela ne prouve pas qu'un même résultat n'eût pas été obtenu autrement. Si Guillaume II avait eu la certitude que l'Angleterre interviendrait en vertu de l'Entente cordiale, la guerre n'aurait vraisemblablement pas commencé (...). Et si en 1939, le Président Roosevelt, sans avoir de troupes en Europe, avait déclaré : « J'informe l'Allemagne hitlérienne que les Etats-Unis s'opposeront à l'expansion de l'Allemagne hitlérienne et que tout nouveau pas sera la déclaration de la guerre des Etats-Unis à l'Allemagne hitlérienne »; une fois encore, la guerre n'aurait vraisemblablement pas commencé.

Voyez-vous, ce qui est indispensable, c'est la clarté dans les engagements et la loyauté dans leur observation, et cela présente un plus grand intérêt que la présence de troupes.

Ah ! j'ai peur du remède que l'on a aujourd'hui imaginé pour parer à la tentation d'évasion devant les engagements.

L'O.T.A.N. a imaginé l'automatisme de la riposte mais, par là, elle a détruit le contrôle politique et supprimé la responsabilité.

Si vous voulez une organisation, pourquoi ne vous limitez-vous pas à ce qui était prévu à l'article 9 du Pacte Atlantique ? Je ne serais pas surpris que la France soit disposée, dans ces conditions, à y collaborer.

L'article 9, c'est pratiquement un accord d'état-major (...). Quant à moi, je ne m'opposerais aucunement ni à un accord d'état-major, ni à un accord pour la standardisation des armes, ni même à des préparatifs plus poussés de coopération avec ceux de nos voisins dont le sang-froid et les intentions nous inspirent pleine confiance.

Mais l'intégration militaire telle qu'elle existe actuellement a pour résultat que nos divisions belges sont tellement mêlées aux troupes allemandes, françaises, anglaises et américaines en Allemagne qu'aucun de nous et encore moins nos adversaires éventuels, ne pourrait dire avec certitude où elles se trouvent localisées. Ainsi en cas de guerre, du jour au lendemain, sans que notre Gouvernement et

notre Parlement aient peut-être une heure pour en délibérer, elles sont mécaniquement entraînées. Qui aura pris la décision de la riposte ? (...)

Vous nous dites que la rapidité est indispensable. Je vous réponds que c'est payer trop cher cette rapidité, si vous ne parvenez pas à la concilier avec un contrôle politique indispensable. »

(*Idem.*)

M. H. Moreau de Melen conteste la thèse défendue par M. Rolin à propos de l'utilité respective de l'Alliance et de l'Organisation :

« ... aujourd'hui, l'attaque serait fulgurante; et l'agresseur pourrait espérer avoir conquis des avantages sérieux avant que les Alliés aient pris leur décision et l'aient traduite en actes.

Voilà toute la différence entre les exemples invoqués, qui sont valables pour 1914 et 1940, et la situation présente.

Je voudrais ici citer M. Paul-Henri Spaak, qui, en 1959, en commentant précisément l'article 5 qui établit cette garantie, sans encore l'organiser, écrivait : « Cependant, cette clause d'assistance ne conférerait à l'alliance qu'une valeur préventive insuffisante. Compte tenu du déséquilibre des forces en 1949, il ne suffisait pas d'une affirmation de solidarité pour détourner de ses desseins l'agresseur éventuel; le prix à payer ne lui eût peut-être pas paru trop élevé. Il fallait traduire en actes la volonté de défense collective, en mettant sur pied les forces nécessaires et en définissant une stratégie commune. »

Sans doute pour la riposte, le problème demeure de déterminer celui ou ceux qui la déclencheront : un organisme politique ou simplement militaire ? Quel pays prendrait cette responsabilité ? Après quelles consultations ? Cela pourrait évidemment présenter de grosses difficultés.

J'ai entendu il y a un an la suggestion suivante, faite par un homme politique étranger qui sentait venir la décision française, et qui estimait qu'il fallait tenir compte aussi des susceptibilités nationales. Il disait qu'il faudrait dès maintenant envisager à l'échelon politique toutes les hypothèses possibles et décider à l'avance des conditions de riposte, constituer en somme une espèce de dossier d'alerte. Il en existe certainement dans les archives militaires, mais ce qu'il faudrait, c'est un dossier établi par les autorités politiques responsables. Il resterait sans doute encore des cas d'application à vérifier, et le problème n'en serait pas pour autant complètement résolu, mais on écarterait déjà pas mal d'obstacles. »

(*A.P.*, Sénat, 1965-1966, 1er juin 1966, p. 1040.)

L'opportunité du maintien de l'organisation atlantique donne lieu enfin à un échange de vues entre M. Harmel, Ministre des Affaires étrangères, et M. Rolin :

« *M. Harmel.* — (...) à l'heure actuelle (...) l'organisation même de la défense et le danger des forces atomiques si elles étaient seules en présence, et l'opportunité que les forces classiques se trouvent sur le terrain empêchent que les seules ripostes et les seules attaques puissent être nucléaires; ce danger-là et la soudaineté des attaques atomiques, la soudaineté des dangers, imposent non pas de délibérer pendant des semaines, des mois ou des années, avant que des événements décisifs se soient produits, mais imposent au contraire que, pour éviter très rapidement dans les combats le recours aux armes atomiques de forte puissance, il y ait une zone de combat classique possible dans laquelle des degrés restent permis et qui donnent aux état-majors et aux Etats l'occasion de se

ressaisir à temps, c'est-à-dire au moment où tout le dispositif de défense sera prêt à risposter à une attaque soudaine.

Dans les circonstances actuelles, je le répète, je ne pense pas que nous puissions désintégrer, de gaieté de cœur, le dispositif de l'Alliance atlantique — M. Rolin ne le pense pas non plus — aussi longtemps que nous n'avons pas la certitude que de l'autre côté, au sein de l'autre pacte, il n'y aura pas, en face d'une désintégration, un mouvement qui, lui, devienne automatique.

M. Rolin. — Tout à fait d'accord.

M. Harmel. — Je n'aime pas les automatismes, mais je constate que nous sommes confrontés par eux, et j'estime que, devant un automatisme de la menace, il convient qu'il y en ait un de la défense (...). La deuxième raison pour laquelle d'aucuns désirent la désintégration — M. Rolin a exposé cet argument — c'est que l'intégration égale le triomphe des états-majors. Il me semble nécessaire d'établir une distinction. En ce qui concerne les armées conventionnelles, seuls les états-majors sont intégrés et les décisions politiques restent parfaitement justifiées dans le cadre de l'Alliance, conformément à la procédure prévue par le Traité de Washington. Les Ministres se réuniront la semaine prochaine en Conseil. Ils se réuniraient certainement à nouveau si un danger soudain surgissait, qui les oblige à prendre leurs responsabilités. Sur le terrain des armes nucléaires, il n'y a pas d'intégration. Sur ce terrain, il n'y a que deux puissances, les Russes d'un côté, les Etats-Unis de l'autre. Pour l'utilisation des armes les plus dangereuses, celles à longue portée, la décision n'appartient pas exclusivement aux états-majors, mais à chacun des deux chefs d'Etat responsables de leur politique.

M. Rolin. — Vous êtes bien d'accord avec moi qu'une telle décision signerait notre arrêt de mort, qu'elle soit prise par les Américains ou par les Russes ?

M. Harmel. — Il en est de même que nous soyons intégrés ou non, que nous appartenions ou non au Pacte Atlantique.

M. Rolin. — Si nous sommes intégrés, nous sommes un objectif. Si nous ne sommes pas intégrés, nous pouvons apprécier dans quelle mesure il y a agression. (Protestations sur divers bancs socialistes).

M. Harmel. — Intégrés ou non, nous sommes un objectif, et moins nous serons intégrés, moins nous serons protégés.

M. Rolin. — Contre l'arme nucléaire, personne ne nous protégera. Son utilisation constitue pour nous un arrêt de mort.

M. Harmel. — Contre l'arme nucléaire, nous seront incontestablement protégés aussi longtemps que le sol de l'Europe occidental sera garni non seulement de troupes européennes, mais de troupes appartenant au continent d'où viendront les engins en question. Il y a une beaucoup plus grande garantie de protection contre l'usage, sur le territoire qui serait envahi, d'armes nucléaires en provenance des Etats-Unis, si nous avons une protection classique, c'est-à-dire des armées des Etats-Unis et du Canada sur le sol de l'Europe. Cela me paraît tellement évident que c'est une des raisons pour lesquelles la plupart des Etats n'ont jamais estimé prudent d'encourager les Etats-Unis à retourner sur leur continent. »

(*Ibidem*, pp. 1054-1055.)

269 *PERSONNEL DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE ETRANGER.* — Rapports avec les services administratifs. — Utilisation des langues.

« Question nº 62 de M. Goemans du 16 septembre 1966 (N.) :

Nous avons constaté à plusieurs reprises que certaines légations ou consulats de pays étrangers, qui sont établis à Bruxelles ou dans la partie flamande du pays, ignorent totalement la langue néerlandaise.

Cependant, ces organismes sont obligés d'entrer régulièrement en contact avec les services administratifs, qui appartiennent parfois légalement au rôle unilingue néerlandais.

L'honorable Ministre ne pourrait-il pas veiller à ce que les services diplomatiques étrangers soient informés des règles régissant l'emploi des langues dans notre pays, telles qu'elles ont été fixées par la législation linguistique la plus récente ?

De plus, il serait souhaitable d'attirer l'attention des intéressés sur le fait que l'administration unilingue du régime néerlandais n'est pas obligée de traiter des affaires en langue française, ou en toute autre langue étrangère. Il serait donc à souhaiter qu'afin de faciliter leurs relations avec les services belges, les légations ou les ambassades disposent parmi leur personnel d'au moins un membre qui connaisse suffisamment le néerlandais.

Réponse :

Je n'ai pas connaissance du fait que, dans le domaine des contacts entre les représentants étrangers et les administrations belges, des difficultés linguistiques se soient présentées. J'en déduis que les ambassades et consulats étrangers connaissent assez notre législation nationale que pour s'adapter à nos situations linguistiques.

Cependant, à toutes fins utiles, une note-circulaire sera adressée aux missions diplomatiques à Bruxelles en vue d'attirer leur attention sur la loi du 2 août 1963 relative à l'emploi des langues en matière administrative.

A cette occasion, les missions diplomatiques seront informées que les fonctionnaires et employés des services publics régionaux et locaux ne sont pas obligés de faire usage, dans leurs rapports officiels, d'une langue autre que celle de la région linguistique où est installé le service public. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, n° 40, du 31 octobre 1966.)

270 *RECONNAISSANCE DE GOUVERNEMENT.* — Cas de la République populaire de Chine. — Attitude belge.

Voy. *Organisation des Nations Unies*, cette *Revue*, n° 264, pp. 521.

271 *RECONNAISSANCE DE GOUVERNEMENT.* — Effet d'un coup d'Etat. — Reconnaissance tacite. Pratique belge.

Question n° 3 de M. Rolin du 30 novembre 1965 (Fr.) à M. le Ministre des Affaires étrangères :

« M. le Ministre ne pourrait-il désavouer la « source bien informée » qui, à propos du récent coup d'Etat survenu dans la République du Congo, a déclaré que la Belgique reconnaît les Etats, et non les gouvernements ?

Il est, en effet, inévitable que lorsqu'au sein d'un Etat une transmission de pouvoir se produit par des voies non constitutionnelles, les gouvernements des Etats-tiers aient à décider si oui ou non, ou à quel moment, les chefs de la révolution seront considérés par eux comme représentant effectivement l'Etat qu'ils prétendent diriger. Il y eut reconnaissance belge retardée lors de la révolution soviétique, comme lors du coup d'Etat de Franco, et, il y a peu de jours encore, le gouvernement belge s'est refusé à reconnaître Mao Tsé Toung comme gouvernement de l'Etat chinois, en lieu et place de Tchang Kai Chek. Ce qui

est vrai, c'est que la reconnaissance peut être tacite et résulter notamment de la simple continuation des relations diplomatiques.

Telle est la pratique belge, suivant laquelle aucune reconnaissance expresse n'intervient lorsqu'un gouvernement nouveau réussit à s'emparer effectivement du pouvoir sans que les évincés soient en mesure de le lui disputer. N'est-ce pas de cette façon qu'il faut comprendre l'information susvisée ?

Réponse :

L'interprétation donnée par l'honorable membre à l'information qui fait l'objet de sa question est exacte.

La reconnaissance d'un gouvernement ne doit pas nécessairement faire l'objet d'une déclaration expresse; elle peut résulter d'actes indiquant clairement l'intention de considérer ce gouvernement comme représentant effectivement l'Etat qu'il dirige et, notamment, de la simple continuation des relations diplomatiques. »

(*Bull. Q.R.*, Sénat, 1965-1966, 14 décembre 1965.)

272 *RECONNAISSANCE D'ETAT.* — Reconnaissance *de jure* de l'Etat de Singapour.

« Le Royaume de Belgique a reconnu le 11 août 1965 l'indépendance de Singapour. »

(*Moniteur belge,* 1er septembre 1965, p. 10106.)

273 *RELATIONS INTERNATIONALES.* — Prérogatives de l'exécutif. — Contrôle parlementaire. — Procédure adoptée par le Gouvernement à l'occasion du transfert du SHAPE sur le territoire belge.

Le 14 juin 1966, devant la Chambre (*A.P.*, Chambre, 1965-1966, 14 juin 1966, pp. 1236-1239), dans une communication du Gouvernement, le Ministre des Affaires étrangères, M. Harmel annonce aux parlementaires l'intention de la Belgique d'accueillir le SHAPE obligé de quitter la France.

Le 16 juin, la Chambre discute de cette communication et plusieurs orateurs s'étonnent de la procédure suivie en l'occurrence par le Gouvernement.

M. Larock la critique en ces termes :

« M. le Ministre des Affaires étrangères déclare dans sa communication ce qui suit : « Lorsque, le 26 avril, nous avons exposé la manière dont le Gouvernement concevait les problèmes de l'O.T.A.N., nous avons indiqué la nécessité pour les autorités belges de connaître de manière claire les intentions de nos partenaires avant de fixer notre propre position. »

Personne ne reprochera au Gouvernement d'avoir pris son temps pour fixer sa position en parfaite connaissance de cause. Mais entre le 26 avril et le 7 juin, date à laquelle la décision a été rendue publique, il s'est passé, nous semble-t-il, assez de jours pour que les commissions parlementaires aient eu l'occasion d'être entièrement tenues au courant et de donner leur avis.

Elles ont été réunies trois fois, je crois, et c'est à la troisième fois, le 14 juin, avant-hier, qu'elles ont été placées devant la décision prise. Elles n'étaient pas prêtes, M. le Ministre, à prendre position. Et lorsqu'un de nos collègues, présent ici sur nos bancs, a présenté le contenu d'une motion sur laquelle on pouvait

se prononcer, vous-même n'avez pas cru qu'il convenait de le faire. Nous étions pris de court. »

(*A.P.*, Chambre, 1965-1966, 16 juin 1966, p. 8.)

Au contraire, M. Kronacker rend hommage au Ministre qui « a tenu la commission *ad hoc* informée de l'état de ses pourparlers et de ses négociations » et qui a « maintenu le contact avec les porte-paroles des différents partis ». (*Ibidem*, p. 17.)

Lorsque M. Harmel monte à la tribune pour justifier plus longuement l'attitude adoptée par le Gouvernement, M. Larock conteste les explications données par le Ministre des Affaires étrangères :

« *M. Harmel.* — (...) Je ne suis pas certain que la position adoptée unilatéralement par la France (...) ne soulève pas, dans l'opinion publique et dans ce Parlement, les questions que nous avons désiré provoquer avant de transmettre notre décision aux instances internationales. Nous avons voulu éclairer l'opinion sur les démarches futures.

C'est d'ailleurs dans cet esprit et sachant que les problèmes étaient graves que, depuis deux mois et demi, pendant près de trois jours à la Chambre, en séance publique, du 23 au 26 avril; au Sénat, pendant trois jours, du 25 mais au 1er juin; devant la Commission des Affaires étrangères de la Chambre, trois fois, entre le 20 avril et le 15 juin; devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat, depuis le 28 avril au 15 juin, trois fois, et entretemps, dans des conversations politiques avec les principaux leaders des différentes fractions de cette assemblée, nous avons débattu, informé et sans cesse tenu au courant ceux qui étaient les censeurs normaux et les conseillers normaux de ceux qui gouvernent, c'est-à-dire pas seulement dans une matière de cette nature, les membres de la majorité, mais également les membres de l'opposition. (...)

M. Larock. — Vous déclarez à l'instant que les leaders des partis politiques ont été informés : ceux des groupes de la majorité et ceux de l'opposition.

Il y a malentendu et je regrette que le président du groupe socialiste, légèrement souffrant, ne soit pas ici. Vous savez qu'il a des griefs à exprimer, qu'il les a exprimés dans la presse et tout récemment encore, ce matin même, il nous disait dans une réunion de groupe, que vraiment il n'avait pas de raison d'être satisfait de la manière dont le parti socialiste avait été informé par vous.

Nous avons entendu tout à l'heure le baron Kronacker déclarer que les groupes de la majorité ont été informés. J'en ai déduit qu'ils avaient eu la chance d'obtenir d'autres informations que nous. Tout cela est un tout petit peu obscur, et je vous avoue que, pour ma part, je n'étais au courant de rien.

M. Harmel. — (...) Je crois — et probablement que M. le président de cette assemblée me donnera raison — que le premier lieu de l'information du Gouvernement sur les actes importants, est les assemblées d'une part, et les réunions des commissions compétentes, d'autre part.

Je pense que l'honorable M. Kronacker a rappelé que, au cours de réunions de la Chambre, je parle des réunions de la Commission des Affaires étrangères, qui se sont situées à la Chambre le 20 avril, le 1er et le 14 juin, c'est-à-dire à chacune des étapes au cours desquelles nous avons été informés du progrès, si l'on peut dire, de l'affaire de l'O.T.A.N., j'ai pu déclarer en Commission des Affaires étrangères en réalité tout ce ce que je savais de ce débat et c'est ainsi que dès le premier juin, l'honorable M. Kronacker l'a rappelé tout à l'heure, il a pu apporter une information de la part de son groupe qui traitait disons de

la possibilité pour notre pays de devoir accueillir un des instruments de commandement de l'O.T.A.N. (...)

Je désire ajouter, pour votre information, que le 4 avril, c'est-à-dire avant les fêtes de Pâques, j'avais demandé aux deux présidents des Commissions des Affaires étrangères de pouvoir les informer, tout de suite, sur ce qui nous avait été communiqué : certaines réflexions des états-majors du SHAPE sur les problèmes du déménagement des instruments de l'O.T.A.N. Seules les vacances ont empêché les présidents des commissions de les réunir, aussitôt que je le souhaitais. Elles l'ont été immédiatement après. J'ai saisi cette opportunité pour rencontrer, à ce moment et pour la première fois, l'honorable président du parti socialiste, exactement le 14 avril, à 10 heures du matin, en même temps que l'un des leaders de votre parti qui, dans la politique internationale, joue un rôle suffisamment en vue et reconnu pour tel. J'estimais que cette information à lui donner, cette entrevue que je devais avoir avec lui, étaient d'une certaine importance. Un accident a fait que le président de votre parti n'a pu arriver à temps. Le leader de votre groupe s'est présenté à cette réunion. Nous avons échangé toutes les informations que nous possédions. A ce moment-là, il a bien voulu me promettre qu'il les rapporterait aux dirigeants du parti socialiste, car j'estimais devoir les communiquer en même temps à la majorité et à l'opposition, vu l'importance de la matière. Ces communications ont été faites. Par conséquent, tout ce que je savais, le 4 avril, a été transmis aux membres de la majorité et de l'opposition. Le 17 mai, sachant que j'allais recevoir, de la part du Secrétaire général du Pacte atlantique, de nouveaux renseignements, sachant aussi que je les recevrais le lendemain, j'ai demandé, le jour même, à pouvoir rencontrer le représentant des trois groupes. Cette entrevue a eu lieu avec l'un des membres de la majorité de votre groupe, le 18 mai au matin, deux heures avant mon départ aux Etats-Unis. A diverses reprises, j'ai veillé à ce que toutes les communications soient faites de telle manière que les trois groupes parlementaires et, par conséquent, les trois partis, reçoivent les informations nécessaires. »

(*Ibidem*, pp. 39-40.)

A M. Schiltz qui accuse aussi le Gouvernement d'avoir insuffisamment informé le pays et d'avoir placé le Parlement et l'opinion publique devant un fait accompli, M. Harmel répond :

« J'ai assez cherché à informer en toutes occasions et de jour en jour la commission intéressée où votre groupe a son délégué. Il y a dix jours, j'y ai annoncé la situation devant laquelle nous nous trouvons.

Des décisions ont été prises, des questions ont été posées, des réponses ont été données. Croyez-moi, j'ai quelque expérience des travaux parlementaires, mais je ne suis pas certain qu'on ait toujours été aussi soucieux d'information journalière et constante du Parlement (...) Vous savez que je suis impliqué dans des négociations qui commenceront dans trois jours. Que puis-je faire d'autre que ce que je fais ? Critiquez-vous que je sois venu devant le Parlement pour l'informer et entendre ses réactions ? Vous savez tout de même que dans ce genre d'accords, c'est le Gouvernement qui prend la décision et que c'est le Parlement qui confirme ou infirme. »

(*Ibidem*, p. 43.)

Mais M. Schiltz rétorque :

« Mijnheer de Ministrer, heeft u het Parlement geraadpleegd vooraleer de beslissing te nemen, ja dan neen, dat is de essentiële vraag .

U kan over die kwestie al zeggen wat u wil, maar zaak is dat u niet kan weerleggen dat de beslissing werd genomen en dat wij niet in de gelegenheid waren gesteld de openbare opinie voor te lichten en onze mening te vertolken. Dat is de waarheid en u kan daar nu niets meer aan veranderen. Het is natuurlijk een wijze van regeren die verdedigbaar is, maar dan had u beter gezegd en erkend dat de regering haar verantwoordelijkheid reeds had opgenomen en pas achter af het Parlement daarover heeft ingelicht. »

(*Idem.*)

Et M. Harmel conclut :

« Croyez-moi, il arrivera encore souvent que nous soyons acculés pendant la durée de ce gouvernement, qu'en matière diplomatique je me trouve devant des conflits internationaux, que je doive prendre des décisions avant d'en informer le Parlement. Je ne puis demander aux Quatorze et aux Quinze d'attendre que le Parlement ait fini de délibérer sur le sujet pour leur permettre de commencer des délibérations internationales. Ce n'est pas possible. »

(*Idem.*)

M. Defosset attaque aussi le Gouvernement :

« L'opinion ne comprend déjà pas que le Parlement ait été informé si tardivement, sinon mis devant le fait accompli, après que le Gouvernement ait déjà pris une décision de principe.

L'opinion publique ne comprend pas non plus que ce soit, en réalité, un blanc-seing qui soit demandé au Parlement, dans des conditions critiquables, puisque de nombreux aspects du problème — et non des moindres — ne seront étudiés et mis au point qu'ultérieurement. »

(*Ibidem,* p. 47.)

Enfin, M. Le Grève déclare:

« Je reconnais que vous avez informé les partis traditionnels; néanmoins vous deviez savoir, puisque les journaux en parlaient depuis des mois, qu'il y avait une grande probabilité que la Belgique soit choisie pour y établir le SHAPE. Cela au moins vous le saviez, puisque nous le devinions par les fumées qui flottaient dans les journaux.

Nous pouvons nous demander pourquoi, sur une probabilité qui était tout de même très grande, vous n'avez pas ouvert le débat devant le Parlement. Je crois réellement que le Gouvernement, du moment qu'il se trouve devant une probabilité très grande, n'a pas besoin d'attendre une certitude pour ouvrir devant le Parlement un débat qui risque de passionner l'opinion publique. »

(*Ibidem,* p. 51.)

Lorsque le Sénat entame, à son tour, la discussion relative au transfert du SHAPE, plusieurs orateurs y adressent aussi certains reproches au Gouvernement. M. Terfve s'exprime comme suit à cet égard :

« Je crois que le Gouvernement, et plus spécialement le Ministre des Affaires étrangères, n'ont pas joué franc jeu dans cette affaire de l'implantation du SHAPE en Belgique et je dirai qu'ils n'ont pas joué franc jeu à deux reprises. D'abord au début, en laissant planer pendant un certain temps le doute sur la réalité des demandes qui étaient faites à la Belgique, alors que même si un document n'avait pas été envoyé officiellement, tout le monde savait que les demandes

avaient été esquissées d'une façon suffisamment précise pour qu'on ne puisse avoir de doute à cet égard. Le Gouvernement et le Ministre des Affaires étrangères n'ont pas joué franc jeu une seconde fois en maintenant une certaine équivoque sur le rôle exact du Parlement et spécialement du Sénat. Il n'est pas douteux que dans ses prises de position, le Sénat indiquait clairement son désir de se prononcer avant qu'une décision soit prise, afin d'avoir sa complète liberté d'appréciation. Le Gouvernement ne voyait pas les choses de la même façon : il voyait dans l'intervention éventuelle du Sénat une formalité. Je reprends même une expression qui, je crois, a été employée par M. Harmel lui-même dans une déclaration de presse : le Gouvernement y voyait une procédure de courtoisie. En réalité, le désir de prendre une décision avant de consulter le Parlement était, dans l'esprit du Gouvernement et du Ministre des Affaires étrangères, un moyen de pression. C'était la préoccupation de décider et, la décision étant prise, d'informer.

Ce qui, en fait, amène par le jeu des pratiques parlementaires, à poser la question de confiance. Dans une matière de ce genre, ce n'est pas juste. Il s'agit d'un problème très important. Si le pouvoir de décision apparaît comme étant fondamentalement un droit de l'exécutif, si formellement et de pratique parlementaire, il est habilité à exercer ce droit, il y a des moments où il est intéressant et utile pour un gouvernement de ne pas user de toutes ses prérogatives.

Devant la position prise par le Sénat, il eût été non pas seulement plus élégant, plus décent, plus courtois, mais plus politique de demander le débat, d'en attendre la fin et de décider après. »

(*A.P.*, Sénat, 1965-1966, 21 juin 1966, p. 1362. Voir aussi l'intervention de M. Ballet, *ibidem*, p. 1360).

M. Rolin souligne à son tour l'ambiguïté qui caractérise la position du Gouvernement belge :

« ... d'après le communiqué officiel relatif à la dernière session du Conseil Atlantique, c'est à l'unanimité que ce conseil a adressé une invitation à fournir un nouvel emplacement pour le Commandant suprême allié pour l'Europe.

Ainsi, le Gouvernement belge, ayant participé au vote de ce conseil, paraît se trouver dans la curieuse situation d'être à la fois un invitant et un invité. Cela ne nous donne pas une haute idée de la résistance que vous avez développée, pour éviter, si possible, à notre pays d'avoir à subir ce fardeau. »

(*Ibidem*, p. 1369.)

Pour justifier l'attitude du Gouvernement, M. Harmel développe à nouveau les arguments qu'il avait exposés devant la Chambre (*Ibidem*, p. 1376).

La Chambre et le Sénat adopteront respectivement les 21 juin (*A.P.*, Chambre, 1965-1966, 21 juin 1966, pp. 22-23) et 22 juin 1966 (*A.P.*, Sénat, 1965-1966, 22 juin 1966, pp. 1410-1413) un ordre du jour favorable à la politique gouvernementale.

274 *RESPONSABILITE DE L'ETAT.* — Affaire *Nendaka.* — Allégations de tentative d'enlèvement. — Personnes privées sans rapport avec le Gouvernement .

Le 17 avril 1966, deux sujets belges étaient arrêtés à Genève par la police

helvétique sur plainte de M. Victor Nendaka, ministre congolais des Communications.

Le *Journal de Genève* décrivit les faits de la manière suivante :

« Les faits sont, en définitive, les suivants : Jean Crespin et Ernest Vandermossen, qui étaient arrivés en notre ville peu avant M. Victor Nendaka et sa suite, avaient pris contact avec le ministre congolais des Transports et l'avaient invité à se rendre auprès d'eux, dans un autre hôtel de la rive droite, d'une manière assez maladroite, puisque l'intéressé se rendit immédiatement compte que quelque chose ne « tournait pas rond ».

Alertée de la manière que l'on sait, la police fédérale et la Sûreté genevoise entrèrent alors en action. Dans l'hôtel où les deux Belges se proposaient de recevoir M. Victor Nendaka, les inspecteurs ont saisi du matériel d'enregistrement ainsi que des écouteurs, qui avaient été discrètement installés afin de servir de « témoins » à la conversation que les deux ressortissants belges devaient avoir avec M. Victor Nendaka, et qui, en définitive, n'a pas eu lieu.

Il va de soi que de telles pratiques ne sauraient être tolérées sur notre territoire. C'est pourquoi le ministère public fédéral décida de faire procéder à l'arrestation des deux Belges et de les faire provisoirement écrouer à la prison de Saint-Antoine, en attendant la suite de l'enquête.

Celle-ci est maintenant terminée. Toutefois, les déclarations qu'avait faites à Genève M. Victor Nendaka, qui n'avait pas hésité à parler d'une « affaire se situant au niveau des Etats », a amené une réaction double du gouvernement belge. D'une part, à Berne, l'ambassadeur de Belgique s'est rendu auprès du Département politique fédéral afin de mettre les choses au point.

D'autre part, à Bruxelles, le ministère des Affaires étrangères a publié un communiqué selon lequel le « gouvernement belge ne peut être en rien impliqué dans cette affaire », d'autant plus que, affirme en outre ce communiqué, pas plus Jean Crespin qu'Ernest Vandermossen, mis en cause par M. Victor Nendaka, n'ont fait partie, à aucun moment, d'une administration civile ou militaire belge au Congo.

Dans ces conditions, considérant l'affaire comme liquidée, le Département fédéral de justice a pris la mesure que nous avions hier déjà annoncée, soit la conduite des deux Belges hors de nos frontières, en vertu d'une mesure d'interdiction d'entrée prise administrativement contre eux. Quant à leur matériel, il est évident que celui-ci reste saisi et ne leur a pas été restitué...

(*Journal de Genève,* 21 avril 1966.)

Le 26 avril un communiqué conjoint du Ministre des Affaires étrangères de Belgique et de l'Ambassadeur de la République démocratique du Congo mettait les choses au point :

« 1) Le ministre belge a pris acte de la mise au point de la présidence de la république du Congo démentant de la façon la plus formelle que M. Nendaka, ministre des Communications, ait eu à remplir, auprès d'une personnalité politique congolaise séjournant en Belgique, une mission quelconque. M. Harmel a réaffirmé de la façon la plus nette que les deux ressortissants belges impliqués dans les incidents de Genève n'avaient aucun lien avec les autorités belges;

2) Pour le surplus, et pour éliminer toute cause de friction, les deux gouvernements veilleront à rappeler, pour autant que de besoin, à leurs ressortissants

séjournant sur le territoire de l'autre Etat, toutes les règles de prudence et de discrétion qui interdisent le déploiement d'une activité susceptible d'interprétation défavorable, de la part de l'autre gouvernement;

3) L'incident étant ainsi ramené à de justes proportions, le Ministre belge et l'ambassadeur du Congo sont convenus de conserver le contact le plus étroit, afin d'éviter toute équivoque dans le futur et de permettre de conserver aux relations belgo-congolaises un caractère serein indispensable au développement de leur coopération. »

(*Le Soir*, 26 avril 1966.)

Au cours de la discussion du budget du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur pour l'exercice 1966, M. Harmel évoqua l'incident :

« ... je dois brièvement évoquer, sans lui donner une importance excessive, un incident qui s'est produit il y a quelques jours.

Le Ministre des Communications a fait les déclarations que vous connaissez à la suite d'une rencontre mouvementée qu'il a eue à Genève avec deux de nos compatriotes.

Une enquête approfondie nous a permis de constater que, depuis leur engagement au bataillon de Corée, ces deux personnes n'avaient jamais eu aucun rapport avec une administration civile ou militaire belge.

Nous avons donc été surpris lorsqu'une allusion fut faite à une participation des milieux officiels belges et je dois dire que j'ai été choqué lorsqu'elle fut répétée après la publication de notre mise au point officielle.

Samedi la présidence de la République du Congo a démenti qu'un des ministres de son gouvernement ait été chargé de prendre contact avec une personnalité congolaise résidant pour le moment à Bruxelles. A cette occasion un éditorial de l'agence officielle de presse congolaise s'en est pris violemment à notre pays. J'ai estimé qu'il ne fallait pas réagir *ab irato* et j'ai désiré rencontrer d'abord l'ambassadeur du Congo à Bruxelles. Je lui ai dit, et nous en avons convenu, que nous préférions prendre connaissance des reproches que des autorités congolaises nous adressaient autrement que par la presse et seulement par la voie diplomatique. Je ne veux pas en dire plus sur mes réactions car nous avons convenu de ramener cet incident à ses justes proportions. Un communiqué conjoint a donc fait justice des allégations concernant le rôle prétendu des autorités belges dans l'incident de Genève et nous sommes convenus de rappeler à chacun de nos ressortissants résidant sur le territoire de l'autre partie le devoir fondamental de discrétion et de réserve qu'impose l'hospitalité qui est accordée aux Belges au Congo et aux ressortissants de l'Etat congolais en Belgique.

C'est dans ce contexte qu'il n'a paru judicieux à personne de consacrer, dans ces circonstances, à des personnalités congolaises non-gouvernementales, des émissions de la radio ou de la télévision. Les équivoques et les interprétations que cela pouvait susciter ont été évitées grâce à la compréhension de tous les intéressés, à commencer par l'Institut de Radio et de Télévision, que je remercie.

Il va de soi que cet incident ne change rien à notre volonté d'entretenir les relations les plus loyales et les plus fructueuses avec le gouvernement congolais. Nous chercherons toujours à trouver des solutions constructives aux problèmes qui se poseront, mais nous ne pouvons laisser formuler sans réaction, et chacun le comprendra, des reproches non fondés. »

(*A.P.*, Chambre, session 1965-1966, 26 avril 1966, p. 27.)

275 *RHODESIE.* — Résolution adoptée le 20 novembre 1965 par le Conseil de Sécurité sur la rupture des relations commerciales avec le Gouvernement rhodésien. — Embargo sur les marchandises à destination de la Rhodésie. — Attitude du Gouvernement belge à l'égard du problème rhodésien. — Consultation des partenaires du Benelux. — Sanctions économiques à l'endroit du Gouvernement rhodésien. — Territorialité de la législation. — Déclaration d'un porte-parole du mouvement ZANU sur la fourniture d'armes à la Rhodésie par la Belgique. — Démenti par le Ministère des Affaires étrangères de Belgique. — Importance du commerce irrégulier d'armes en Belgique. — Surveillance exercée à ce sujet par les autorités belges.

1. Dans une question n° 3 du 3 décembre 1965, M. Glinne a demandé au Ministre des Affaires étrangères le texte et la date d'approbation de la résolution par laquelle le Conseil de Sécurité a recommandé aux Etats membres de l'O.N.U. de rompre leurs relations commerciales avec la Rhodésie, à la suite de la déclaration d'indépendance proclamée unilatéralement par le Gouvernement de M. Smith. Il a demandé également quels Etats avaient, au sein du Conseil de Sécurité, voté pour ou contre ce texte ou bien s'étaient abstenus.

Il a demandé en outre s'il était exact que le Royaume-Uni allait imposer l'embargo sur les envois de pétrole et de toutes autres marchandises à destination de la Rhodésie à condition que d'autres Etats concourrent avec lui en vue de conférer aux mesures prises une réelle efficacité et si la Suède avait d'ores et déjà décidé de rompre ses relations commerciales avec l'Etat gouverné par M. Smith.

M. Glinne a demandé encore quelle attitude le Gouvernement belge avait adoptée sur le problème soulevé et comment il la justifiait.

Du texte de la résolution adoptée par le Conseil de Sécurité, lors de sa 1.265e séance, le 20 novembre 1965 (Doc. S/RES/217-1965, du 22 novembre 1965) nous extrayons le dispositif suivant :

« 1. *Constate* que la situation résultant de la proclamation de l'indépendance par les autorités illégales de Rhodésie du Sud est extrêmement grave, qu'il convient que le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord y mette fin et que son maintien dans le temps constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales;

2. *Réaffirme* sa résolution 216 (1965) du 12 novembre 1965 et la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960;

3. *Condamne* l'usurpation du pouvoir par une minorité raciste de colons en Rhodésie du Sud et considère que la déclaration d'indépendance proclamée par cette minorité n'a aucune validité légale;

4. *Prie* le gouvernement du Royaume-Uni d'étouffer cette rebellion de la minorité raciste;

5. *Prie en outre* le gouvernement du Royaume-Uni de prendre toutes autres mesures appropriées qui se révéleraient efficacement pour anéantir l'autorité des

usurpateurs et pour mettre fin immédiatement au régime minoritaire en Rhodésie du Sud;

6. *Prie* tous les Etats de ne pas reconnaître cette autorité illégale et de n'entretenir avec elle aucune relation diplomatique ou autre;

7. *Prie* le gouvernement du Royaume-Uni, la Constitution de 1961 ayant cessé de fonctionner, de prendre des mesures immédiates pour permettre au peuple de Rhodésie du Sud de décider de son propre avenir, conformément aux objectifs de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale;

8. *Prie* tous les Etats de s'abstenir de toute action qui aiderait et encouragerait le régime illégal et, en particulier, de s'abstenir de lui fournir des armes, de l'équipement et du matériel militaire, et de s'efforcer de rompre toutes les relations économiques avec la Rhodésie du Sud, notamment en imposant un embargo sur le pétrole et les produits pétroliers.

9. *Prie* le gouvernement du Royaume-Uni d'appliquer d'urgence et énergiquement toutes les mesures qu'il a annoncées, ainsi que celles qui sont mentionnées au paragraphe 8 ci-dessus;

10. *Prie* l'Organisation de l'Unité africaine de faire tout ce qui est en son pouvoir pour aider à l'application de la présente résolution, conformément au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies;

11. *Décide* de maintenir la question à l'étude afin d'examiner quelles autres mesures il pourra juger nécessaire de prendre. »

Ainsi que le précise le Ministre des Affaires étrangères, dans sa réponse, le vote a été acquis à main levée.

« Ont voté pour : la Bolivie, la Chine, la Côte d'Ivoire, la Jordanie, la Malaisie, les Pays-Bas, l'U.R.S.S., le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, les Etats-Unis d'Amérique, l'Uruguay. Aucun pays n'a voté contre la résolution. La France s'est abstenue. »

Le Premier Ministre britannique a déclaré devant les Communes qu'il ferait tout ce qui est en son pouvoir pour que la résolution soit appliquée mais que son Gouvernement devrait se concerter avec d'autres en vue de définir les modalités d'une action commune.

La Suède a effectivement décidé de supprimer les échanges de marchandises avec la Rhodésie.

La réponse ministérielle précise qu'après consultation de ses partenaires de Benelux, le Gouvernement belge avait décidé, le 10 décembre 1965 :

« *a)* de mettre sous licence toutes les opérations commerciales avec la Rhodésie tant à l'exportation qu'à l'importation;

b) de refuser l'octroi de licences d'exportation pour les armes, munitions, matériel de guerre et produits pétroliers à destination de la Rhodésie;

c) de refuser tout achat de sucre et de tabac en provenance de ce pays;

d) de donner instruction à ses représentants à l'Office du Ducroire de ne plus accepter la couverture des risques pour les opérations commerciales avec la Rhodésie. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, nº 5, du 28 décembre 1965.)

2. Dans une question n° 10 du 25 janvier 1966, M. Glinne fait état d'une réponse du Ministre du Commerce extérieur aux termes de laquelle la quote-part de la Rhodésie du Sud dans les échanges commerciaux de la Belgique, pour les huit premiers mois de 1965, a été estimée à 0,03 % de nos importations et de 0,09 % de nos exportations. Mais des commentaires émanant de M. Henri Fortemps, directeur général de l'Union Minière, sur les conséquences d'une rupture éventuelle des relations entre le Congo et la Rhodésie montrent que les détenteurs d'intérêts belges au Congo se font de l'opportunité de sanctions économiques à l'endroit du Gouvernement de M. Smith une opinion très différente de l'avis exprimé par le Gouvernement à propos des relations belgo-rhodésiennes.

En conséquence M. Glinne a demandé au Ministre si le Gouvernement congolais avait décidé d'appliquer à l'endroit de la Rhodésie des mesures comparables à celles décidées le 10 décembre 1965 par la Belgique (voy. ci-dessus) et cela, éventuellement après consultation du Gouvernement belge. Il a demandé aussi si le Gouvernement belge avait pris des dispositions visant à étendre sa décision aux filiales de sociétés belges commerçant avec la Rhodésie du Sud à partir de pays étrangers, au moins dans les pays où ces filiales commercent avec la Rhodésie à partir de territoires dont les gouvernements ont également décidé de participer aux sanctions économiques recommandées par le Conseil de Sécurité.

Ayant évoqué les cas particuliers de la *Pétrofina* et de l'*Union Minière du Haut-Katanga,* M. Glinne a encore demandé au Ministre si le Gouvernement belge estimait que les décisions prises le 10 décembre 1965 suffisaient pour apporter une contribution belge réelle aux sanctions économiques convenues internationalement contre le Gouvernement rhodésien.

Déclarant ne pas être à même de s'étendre sur les aspects « congolais » de la question, qui ne sont pas de son ressort, le Ministre des Affaires étrangères s'est contenté de préciser, entre autres que :

> « ...
>
> Les décisions prises par le Gouvernement belge ne touchent que les personnes physiques et morales établies sur le territoire belge et, par ce fait même, soumises à la législation belge.
>
> Les filiales de sociétés belges établies à l'étranger sont soumises aux lois du pays où elles sont établies.
>
> Le Gouvernement belge a interdit à toutes entreprises belges ou étrangères, établies sur le territoire belge, l'exportation de produits pétroliers en Rhodésie. La société visée, établie en Angola, est soumise à la législation portugaise.
>
> ...
>
> Les mesures prises par le Gouvernement belge vis-à-vis de la Rhodésie sont en conformité avec la résolution adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 20 novembre 1965. »
>
> (*Bull. Q.R.,* Chambre, 1965-1966, n° 13 du 22 février 1966.)

3. Un porte-parole du mouvement *Zimbabwe African National Union* (ZANU), représentatif de la population subjugée par le Gouvernement illégal de M. Smith, ayant accusé la Belgique de fournir des armes à celui-ci, M. Glinne a demandé au Ministre des Affaires étrangères l'avis du Gouvernement belge sur cette affirmation de même que sur l'application du par. 8 de la résolution adoptée le 20 novembre 1965 par le Conseil de Sécurité (voy. 1 ci-dessus) ainsi que sur celle de la décision prise par le Gouvernement le 10 décembre suivant (voy. 1 ci-dessus). Il a demandé aussi au Ministre l'opinion du Gouvernement sur « l'importance du commerce illicite ou irrégulier d'armes de fabrication belge et étrangère dont notre territoire est un carrefour et sur les mesures qu'il conviendrait d'adopter pour y mettre un terme » ainsi que son opinion « sur les informations selon lesquelles les armes de fabrication belge parvenues en Rhodésie du Sud proviendraient partiellement de livraisons faites par la Belgique au gouvernement du Portugal. »

Le Ministre a répondu que son Département avait opposé un démenti aux informations dont le porte-parole susvisé s'était fait l'interprète. Il a dit estimer d'autre part que le commerce des armes en Belgique est soumis à une surveillance fort stricte et qu'un commerce illicite ou irrégulier qui échapperait à celle-ci ne saurait par conséquent avoir d'importance. Il a dit ne rien savoir enfin des rumeurs relatives aux livraisons à la Rhodésie d'armes vendues au Portugal par la Belgique (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, n° 32, du 16 août 1966).

N.D.L.R. — Sur l'attitude du Gouvernement à l'égard de ce problème en particulier, voy. aussi le v° *Armes*, n° 231, 1968/1, p. 247.

276 *TRAITES INTERNATIONAUX.* — Article 68, alinéa 2, de la Constitution. — Contrôle parlementaire. — Conventions générales de coopération et d'assistance technique. — Conventions particulières d'exécution. — Assentiment des Chambres.

Voy. déjà la chronique n° 165, cette *Revue*, 1966/2, pp. 524-526.

Depuis le 20 février 1964, date de la réponse du Ministre des Affaires étrangères à la question orale de MM. Glinne et Saintraint, le Conseil d'Etat, saisi d'une demande d'avis sur un projet de loi portant approbation de la Convention générale de coopération et d'assistance technique entre la Belgique et le Burundi, signée à Bruxelles, le 29 juillet 1963, a donné l'avis suivant :

> « En plusieurs de ses articles, la Convention générale de coopération et d'assistance technique entre la Belgique et le Burundi énonce des principes dont la mise en œuvre devra être assurée par des conventions particulières. En l'absence de disposition en sens contraire contenue dans le projet de loi d'approbation, et compte tenu des dispositions constitutionnelles en la matière, il y a lieu de rappeler que ces conventions particulières devront être soumises à l'assentiment des

Chambres législatives pour autant que, par leur objet, elles puissent être rangées dans la catégorie des traités visés par l'article 68, alinéa 2, de la Constitution. »

(Avis du 15 juin 1964, *D.P.*, Chambre, S.E., 1965, n° 22/1, p. 2.)

Comme le souligne M. Saintraint, dans son rapport sur le projet de loi portant approbation de la Convention du 29 juillet 1963 au nom de la Commission du Commerce extérieur et de l'Assistance technique, on peut se demander dans quelle mesure il n'existe pas une contradiction entre l'avis du Conseil d'Etat (reproduit *supra*) et les réponses du Ministre des Affaires étrangères (reproduites dans cette *Revue,* 1966/2, n° 165, pp. 524-525).

Aussi, il a été demandé au Département du Commerce extérieur :

« *a)* si les conventions d'assistance technique doivent ou non être soumises à l'approbation des Chambres;

b) si le fait que le Ministère des Affaires étrangères ait soumis à l'approbation des Chambres la Convention générale de coopération et d'assistance technique entre la Belgique et le Burundi implique que la position défendue par le Ministre des Affaires étrangères dans sa réponse aux questions orales posées par MM. Saintraint et Glinne était mal fondée;

...

d) pourquoi les projets de loi d'approbation des conventions conclues avec le Rwanda, le Congo, le Maroc, la Tunisie, le Pérou et le Chili n'ont pas encore été déposés sur le bureau des Chambres ? »

Les réponses suivantes ont été données :

« 1. Il n'existe aucune contradiction entre la réponse du Ministre des Affaires étrangères et l'avis du Conseil d'Etat.

2. En vertu du prescrit constitutionnel, sont soumis à l'approbation des Chambres les traités de commerce, ceux qui pourraient grever l'Etat, ou bien lier individuellement des Belges.

3. Les conventions de coopération rentrent-elles dans une de ces trois catégories ?

Elles ne sont pas des traités de commerce. D'autre part, elles ne lient pas individuellement les Belges. En effet, il est bien certain que ces conventions n'imposent aucune prestation aux citoyens belges : les prestations outre-mer sont toujours volontaires parce que contractuelles. Mais il est certain que les conventions de coopération peuvent, dans certains cas, grever le budget de l'Etat belge. Il faut pour cela, d'après l'interprétation donnée par la jurisprudence, qu'elles contiennent une ou des clauses portant sur l'acceptation de dépenses d'un montant déterminé.

4. C'est le cas de la convention avec le Burundi.

Celle-ci contient en son article 5 une clause qui instaure le régime de la nation la plus favorisée. Cette clause entraîne des implications dans le domaine fiscal et le domaine du droit des sociétés, qui ressortissent aux prérogatives du Parlement.

C'est la raison pour laquelle cette Convention a été soumise à l'approbation parlementaire.

5. Il n'en va pas de même des autres conventions générales d'assistance technique.

La plupart de celles-ci, ainsi que l'a dit le Ministre des Affaires étrangères, sont des conventions tout à fait générales qui se bornent à déterminer le cadre et les modalités selon lesquels l'aide technique sera accordée à un gouvernement.

Elles ne contiennent pas d'engagement précis déterminant dans quelle mesure le budget de l'Etat belge sera grevé.

L'approbation parlementaire n'est dès lors pas indispensable.

6. Quant aux conventions particulières, le Conseil d'Etat estime qu'« en l'absence de disposition en sens contraire contenue dans le projet de loi d'approbation, et compte tenu des dispositions constitutionnelles en la matière, ces conventions doivent être soumises à l'assentiment des Chambres législatives pour autant que, par leur objet, elles puissent être rangées dans la catégorie des traités visés par l'article 68, alinéa 2, de la Constitution. »

Nous considérons que les conventions particulières d'assistance technique ne rentrent pas dans la catégorie des traités visés par l'article 68, alinéa 2, de la Constitution.

En effet, quand elles contiennent un engagement qui est de nature à grever le budget de l'Etat, nous considérons que cet engagement est soumis à la condition du vote par le Parlement des crédits correspondants inscrits dans les budgets.

C'est à l'occasion du vote de ces crédits que le Parlement exerce son droit de contrôle.

Depuis 1964, des instructions ont été données aux services d'introduire dans chaque convention particulière une clause prévoyant expressément la réserve du vote préalable par le Parlement belge des crédits budgétaires nécessaires.

7. De ce qui précède, il résulte donc que le fait d'avoir soumis à l'approbation parlementaire la Convention de coopération entre la Belgique et le Burundi, n'infirme en rien la position exposée par le Ministre des Affaires étrangères dans sa réponse à MM. Glinne et Saintraint; d'autre part, que la raison pour laquelle les conventions avec le Rwanda, le Congo, le Maroc, la Tunisie, le Pérou, et le Chili n'ont pas été déposées sur le bureau des Chambres, est que ces conventions échappent au prescrit constitutionnel. »

(*D.P.*, Chambre, S.E. 1965, n° 22/2, pp. 5-6.)

Contrairement à la réponse du Département (points 3 et 6), M. Saintraint estime que *toutes* les conventions de coopération technique ont une implication financière :

« Le rapporteur de la commission des Affaires étrangères du Sénat note dans le rapport établi au sujet du projet de loi portant approbation de la Convention entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise d'une part, et la République tunisienne d'autre part, relative à l'encouragement des investissements de capitaux et à la protection des biens et des échanges de lettres, signés à Tunis le 15 juillet 1964 (Doc. Sénat, n° 46 du 16 décembre 1965), que la Convention de coopération technique conclue le 15 juillet 1964 avec la Tunisie n'a pas à être ratifiée par le Parlement car elle n'a pas d'implication financière mais consiste uniquement en une loi-cadre.

Une loi-cadre ne peut exister que s'il y a intervention du Parlement et il est admis en jurisprudence parlementaire que l'on ne peut tourner une disposition constitutionnelle ou légale par le biais d'une inscription au budget.

Soutenir que l'approbation parlementaire n'est pas indispensable lorsqu'une convention ne contient pas d'engagement précis déterminant dans quelle mesure le budget de l'Etat belge sera grevé nous paraît aller à l'encontre du prescrit

formel de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, si la convention est susceptible de grever l'Etat, ce qui est le cas de toutes les conventions de coopération technique.

Une convention de coopération qui ne donnerait naissance à aucune charge budgétaire nouvelle serait un véritable non-sens, la Belgique s'engageant dans le cadre de ses devoirs de solidarité internationale à mettre à la disposition du pays avec lequel est conclue la convention du personnel de l'assistance technique, à former les cadres locaux ou à assurer une assistance financière... Une loi budgétaire qui ouvre des crédits pour l'exécution d'un traité international n'emporte pas l'assentiment requis par l'article 68, alinéa 2, de la Constitution (Paul-F. Smets, *op. cit.*, p. 40. Cass., 25 novembre 1955, *Pas.*, 1956, I, 291-292). »

(*D.P.*, Chambre, *ibidem*, p. 7.)

N.D.L.R. — 1. Une liste des conventions de coopération au développement conclues par la Belgique a été communiquée à la Commission du Commerce extérieur et de l'Assistance technique et publiée dans les *Documents parlementaires*.

2. Voy. déjà notre critique de la thèse du Gouvernement, cette *Revue*, 1966/2, n° 165, p. 525.

277 *TRAITES INTERNATIONAUX.* — Charte sociale européenne. — Défaut de ratification par la Belgique. — Nombre de ratifications nécessaire pour l'entrée en vigueur du traité. — Dépôt imminent du projet de loi d'approbation. — Attitude des autres pays membres de la C.E.E.

Dans une question datée du 3 novembre 1965, M. le sénateur Troclet s'est étonné de ce que les assurances données par le Ministre des Affaires étrangères au sujet d'une ratification imminente par la Belgique de la Charte sociale européenne ne se fussent pas encore concrétisées. La Belgique ne figure pas au nombre des cinq Etats dont une ratification est nécessaire pour permettre l'entrée en vigueur de la Convention.

La réponse du Ministre compétent allègue que :

« les administrations intéressées se sont attachées à faire l'inventaire des dispositions juridiques et des pratiques administratives en vigueur en Belgique en vue d'examiner leur concordance avec les dispositions de la Charte.

L'exposé des motifs du projet de loi d'approbation, basé notamment sur les résultats de l'étude en question, revêt une importance toute particulière, compte tenu de la nature de la matière dont il s'agit. Or, il s'est avéré à l'occasion de l'examen du projet d'exposé des motifs qu'un nombre de points concernant l'interprétation à donner à certaines dispositions de la Charte nécessitait un examen complémentaire de la part des services compétents.

C'est pourquoi il n'a pas encore été possible d'effectuer le dépôt du projet de loi portant approbation de la Charte sociale.

Je saisis cette occasion pour assurer l'honorable membre que le Gouvernement a l'intention de déclencher la procédure de ratification dès que cela lui sera possible.

Je signale enfin, pour information, que la Charte n'a pas encore été ratifiée par quatre des six Etats membres de la Communauté économique européenne. »

(*Bull. Q.R.*, 1965-1966, n° 7 du 21 décembre 1965.)

A ce sujet, voy. déjà cette chronique, *R.B.D.I.*, 1966/2, *v° Traités internationaux*, n° 167, pp. 526-527.

278 *TRAITES INTERNATIONAUX.* — Compatibilité. — Opposabilité du Traité portant création de l'Euratom à l'exécution des accords conclus avant son entrée en vigueur par un Etat membre.

Voy. *Uranium*, n° 286.

279 *TRAITES INTERNATIONAUX.* — Conventions multilatérales. — Adhésion. — Dépôt de l'instrument d'adhésion. — Respect de l'article 68 de la Constitution et de la prérogative royale.

Lorsqu'une convention multilatérale conclue sous les auspices d'une organisation internationale ne comporte pas une clause d'adhésion sous réserve de ratification, la Belgique ne peut y adhérer qu'avec l'assentiment préalable des Chambres législatives, chaque fois que cette convention tombe sous l'application de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution.

Tel est l'esprit de l'avis donné le 13 août 1964 par le Conseil d'Etat qui suggérait le texte suivant pour l'article unique du projet de loi :

« La Convention sur le recouvrement des aliments à l'étranger conclue à New York le 20 juin 1956, sortira son plein et entier effet *dès qu'il y aura été adhéré au nom de la Belgique.* »

(*D.P.*, Chambre, S.E. 1965, n° 19/1, p. 6.)

Le Gouvernement a reconnu la pertinence de l'argumentation du Conseil d'Etat mais a néanmoins estimé que le libellé traditionnel de l'article unique de la loi en projet ne devait pas être modifié, étant entendu que l'instrument d'adhésion de la Belgique ne serait déposé auprès de l'Organisation des Nations Unies qu'après l'approbation de la Convention par le Parlement (*D.P.*, Chambre, S.E. 1965, n° 19/1, p. 5).

Le Gouvernement avait tenu le même langage en réponse à l'avis du Conseil d'Etat donné le 21 décembre 1964 sur le projet de loi portant approbation de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 et de ses actes annexes (*D.P.*, Chambre, 1964-1965, n° 949/1, p. 20 de l'exposé des motifs).

280 *TRAITES INTERNATIONAUX.* — Entrée en vigueur provisoire. — Conformité avec le prescrit constitutionnel de l'article 68, al. 2.

L'article 8, al. 1 de la Convention entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et le Royaume du Maroc relative à l'encouragement des investisse-

ments de capitaux et à la protection des biens signée à Rabat le 28 avril 1965 dispose : « A partir de la date de la signature de la présente Convention, les deux Parties Contractantes appliquent à titre provisoire et en attendant la mise en vigueur de la Convention les dispositions contenues dans les articles 2 et 3. »

Pareille rédaction ne porte pas atteinte au principe de l'art. 68, al. 2 de la Constitution parce que les engagements visés par les articles 2 et 3 sont pris dans le cadre de la législation existante (*D.P.*, Chambre, 1965-1966, n° 256/1, p. 2, exposé des motifs).

En effet, l'article 2 dispose :

> « Les Parties Contractantes s'engagent à autoriser conformément à la réglementation édictée en exécution de la législation en vigueur dans leur pays au moment de la réalisation de chaque investissement ou de toute autre législation plus favorable qui pourrait être promulgée à l'avenir ou de règlements intervenant entre les deux Parties, le transfert :
>
> — du bénéfice réel net, des intérêts, dividendes et redevances revenant à des personnes physiques ou morales, ressortissants d'un des deux pays;
>
> — du produit de la liquidation totale ou partielle des investissements et réinvestissements agréés par le pays dans lequel ils sont effectués. »

Et l'article 3 :

> « Les Parties Contractantes s'engagent à autoriser conformément à la réglementation édictée en exécution de leur législation, le transfert d'une partie adéquate du produit du travail des ressortissants autorisés à exercer une activité sur les territoires de l'une ou de l'autre des Parties Contractantes. »

La Commission des Affaires étrangères du Sénat n'en a pas moins exprimé des « réserves expresses sur la légalité de cette pratique tout en constatant qu'elle n'est pas nouvelle et qu'elle a tendance à s'instaurer trop fréquemment » (*D.P.*, Sénat, 1966-1967, n° 89, p. 2).

281 *TRAITES INTERNATIONAUX.* — Exécution. — Attribution conventionnelle de compétence aux autorités internes des Etats contractants.

L'article 33, par. 1, al. 1 de la Convention générale entre le Royaume de Belgique et la République populaire de Pologne sur la sécurité sociale, signée à Bruxelles, le 26 novembre 1965, dispose : « Les autorités administratives suprêmes des Etats contractants arrêteront directement les mesures de détail pour l'exécution de la présente Convention. » L'article 34 précise qu'en Belgique le Ministre de la Prévoyance sociale doit être considéré comme l'autorité administrative suprême au sens de la Convention [1].

De plus, l'article 30, par. 2, indique que les juridictions administratives sont les « juridictions » visées par la Convention aux articles 30, 31 et 32 [2].

En d'autres termes, comme le relève le Conseil d'Etat en son avis du 8 avril 1966 sur le projet de loi portant approbation de la Convention du 26 novembre 1965 :

« Les articles 30, § 2, et 34 de la Convention générale n'ont donc pas pour seul objet de lier entre eux les Etats contractants; ils fixent aussi des attributions de compétence en droit interne pour chacun d'eux, fixation qui est impérative sur le plan du droit international. »

(*D.P.*, Chambre, 1965-1966, n° 258/1, p. 5.)

Cette procédure s'écarte de la pratique des traités bilatéraux conclus jusqu'ici par la Belgique en la même matière :

« Ces articles diffèrent des dispositions correspondantes formulées dans les conventions sur la sécurité sociale qui ont été signées jusqu'à ce jour entre la Belgique et d'autres pays. C'est ainsi que l'article 36, § 1er, de la Convention entre la Belgique et la Yougoslavie, signée à Belgrade le 1er novembre 1954 et approuvée par la loi du 4 juillet 1956, est conçu dans les termes suivants : « Les autorités administratives suprêmes des Etats contractants arrêteront directement les mesures de détail pour l'exécution de la présente Convention *en tant que ces mesures nécessitent une entente entre elles.* » Des dispositions semblables figurent à l'article 31, § 1er, de la Convention générale entre la Belgique et Saint-Marin, signée à Bruxelles le 22 avril 1955 et approuvée par la loi du 4 juillet 1956, ainsi qu'à l'article 33, § 1er, alinéa 1er, de la Convention générale entre la Belgique et la Grèce, signée à Athènes le 1er avril 1958 et approuvée par la loi du 10 août 1960. L'idée d'établir des mesures de commun accord se trouve déjà exprimée, quoiqu'en termes différents, dans d'autres conventions, notamment dans l'article 31, § 1er, de la Convention entre la Belgique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signée à Bruxelles le 20 mai 1957 et approuvée par la loi du 25 avril 1958, ou encore dans l'article 30 de la Convention entre la Belgique et l'Espagne, signée à Bruxelles le 28 novembre 1956 et approuvée par la loi du 12 mars 1958. Dans tous ces cas, les Etats s'engageaient à n'arrêter leurs mesures d'exécution que de commun accord, ce qui constitue une règle de droit international. »

(*Ibidem.*)

Le Conseil d'Etat, en concluant, attire l'attention des Chambres sur la limitation de pouvoir qu'entraîne le règlement conventionnel du mode d'exécution d'un traité à l'intérieur de chaque Etat contractant :

« ... il n'est pas d'usage que des conventions internationales établissent des règles de compétence de droit interne en vue de leur exécution dans l'ordre juridique interne de chaque Etat intéressé. Il appartiendra aux Chambres d'apprécier si elles peuvent consentir à une telle limitation de leurs pouvoirs constitutionnels ou législatifs normaux. »

(*Ibidem.*)

[1] En Pologne: le Président du Comité du Travail et des Salaires.

[2] En Pologne: les juridictions compétentes en matière de sécurité sociale.

282 *TRAITES INTERNATIONAUX.* — Forme de l'assentiment. — Assentiment implicite. — Publication au *Moniteur belge.*

Le 20 novembre 1963, était signée, à Strasbourg, une Convention portant amendement à la Convention revisée pour la navigation du Rhin, signée à Mannheim, le 17 octobre 1868. Les principales modifications qui ont pour but d'adapter aux exigences actuelles le fonctionnement de la Commission

centrale pour la navigation concernent la composition de cette Commission, la présidence et l'organisation des travaux, la procédure de vote, diverses dispositions relatives aux attributions de caractère judiciaire de la Commission, le budget et les dépenses, enfin quelques dispositions administratives.

L'article V de la Convention de Strasbourg dispose : « Les dispositions de la Convention de Mannheim et des amendements ultérieurs, pour autant qu'elles sont actuellement en vigueur et qu'elles ne sont pas abrogées ou modifiées par la présente Convention, font partie intégrante de la présente Convention. » Il intéresse directement la Belgique, qui, n'étant pas riveraine du Rhin, ne fut pas signataire de la Convention de Mannheim, mais qui siège à la Commission centrale en vertu de l'article 355 du Traité de Versailles, approuvé par la loi du 15 septembre 1919.

Aussi, le Conseil d'Etat, examinant la portée du projet de loi portant approbation de la Convention de Strasbourg du 20 novembre 1963, a déclaré en son avis du 4 octobre 1965 :

> « Aux termes de l'article V de la convention signée à Strasbourg, le 20 novembre 1963, les dispositions de la Convention de Mannheim du 17 octobre 1868, « pour autant qu'elles sont actuellement en vigueur et qu'elles ne sont pas abrogées ou modifiées » par la Convention de 1963, feront « partie intégrante » de cette dernière Convention.
>
> Il apparaît ainsi que le projet de loi tend, pour autant que de besoin, à conférer l'assentiment des Chambres législatives non seulement à la Convention de 1963 mais aux dispositions de la Convention de Mannheim qui n'ont jamais été soumises, dans leur texte, à l'assentiment exprès des Chambres.
>
> Dans ces conditions, pour éclairer pleinement les Chambres législatives sur la portée de l'assentiment qui leur est demandé, il serait souhaitable d'annexer à la convention signée à Strasbourg, le 20 novembre 1963, le texte intégral de la Convention de Mannheim, bien qu'il ait été publié au *Moniteur belge* du 29 septembre 1954. Il a été procédé ainsi déjà lors de l'approbation de la Convention de Bruxelles du 15 juillet 1914 (document Sénat, session 1956-1957, n° 29.) »
>
> (*D.P.*, Chambre, 1965-1966, n° 259/1, p. 6.)

Le Gouvernement a estimé que cette procédure ne devait pas être suivie :

> « en effet la Convention de 1963 est soumise à l'assentiment du Parlement parce qu'elle tombe dans la catégorie des traités qui doivent être approuvés en vertu de l'article 68, al. 2, de la Constitution, tandis que l'Acte de Mannheim de 1868 a déjà été approuvé implicitement par les Chambres, par l'approbation du Traité de Paix signé à Versailles le 28 juin 1919. D'ailleurs la Belgique est devenue partie au Traité de Mannheim par la ratification du Traité de Versailles.
>
> Dans ces circonstances il ne semble pas indispensable de soumettre l'ensemble des textes au Parlement; toutefois une référence au *Moniteur belge* dans lequel a été publié l'Acte de Mannheim sera faite lors de la publication de la Convention de 1963 au *Moniteur belge*, comme il est d'usage dans pareil cas.
>
> D'autre part, il est à noter que l'exemple cité par le Conseil d'Etat *in fine* de son avis pour illustrer son point de vue n'est pas pertinent : en effet, la loi

du 28 février 1958 vise uniquement l'approbation tardive de la Convention signée à Bruxelles le 15 juillet 1914 en vue de l'établissement de règles uniformes pour la reconnaissance réciproque des poinçons officiels d'épreuves des armes à feu. »

(*Ibidem*, pp. 5-6.)

Cet extrait de l'exposé des motifs du projet de loi portant approbation de la Convention de Strasbourg a suscité des remarques dont fait état M. Saintraint, rapporteur de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre : un commissaire s'est enquis de l'existence d'une procédure d'approbation implicite et de sa conformité au prescrit constitutionnel de l'article 68, alinéa 2.

Le Ministre des Affaires européennes lui a répondu :

« La forme de l'approbation parlementaire des traités n'est pas prévue par l'article 68 de la Constitution.

Dans la pratique cette approbation est donnée sous forme de loi approbative.

En ce qui concerne la Convention de Mannheim du 17 octobre 1868 relative à la navigation du Rhin, cette procédure n'a pas été suivie pour la raison suivante : la Belgique n'est pas un membre originaire de cette Convention; elle est devenue partie à cet acte international en vertu des articles 354 et 355 du Traité de Versailles, qui a été approuvé par la loi du 15 septembre 1919 (*Moniteur belge* des 17 octobre 1919 et 7 mars 1920).

A l'époque cette procédure fut jugée satisfaisante par le Gouvernement qui a considéré que le contrôle parlementaire en ce qui concerne la Convention de Mannheim a été exercé implicitement et ce, de la façon décrite ci-dessus.

En outre il y a lieu de signaler qu'un arrêt de la Cour de cassation (1954) n'a pas relevé l'absence d'approbation parlementaire mais a statué que la Convention de Mannheim ne pouvait avoir d'effet en Belgique faute d'y avoir été publiée. Depuis lors cette lacune a été comblée par la publication de ce texte au *Moniteur belge* du 29 septembre 1954. »

(*D.P.*, Chambre, 1965-1966, n° 259/2, p. 2.)

N.D.L.R. — L'extrait pertinent de l'arrêt du 11 décembre 1953 de la Cour de Cassation (*Pas.*, 1954, I, 298) auquel se réfère le Ministre se lit comme suit :

« ... attendu que, le traité n'ayant d'effet, aux termes de l'article 68 de la Constitution, qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres, la forme de sa publication peut être, à défaut de disposition légale particulière, que celle de la publication de l'assentiment des Chambres, c'est-à-dire la publication du texte par le *Moniteur* » (affaire *Boileau c. Melard*).

283 *TRAITES INTERNATIONAUX.* — Loi uniforme. — Introduction dans le droit interne. — Règlements d'exécution. — Assentiment.

En vertu de l'article 1 de la Convention Benelux en matière de marques de produits signée à Bruxelles, le 19 mars 1962, « Les Hautes Parties Contractantes introduisent dans leur législation nationale, soit dans l'un des textes originaux, soit dans les deux textes, la loi uniforme Benelux en matière de marques de produits annexée à la présente Convention, et constituent une

administration commune à leur pays, sous le nom de « Bureau Benelux des Marques ». »

L'article 2 de la même Convention précise : « L'exécution de la loi uniforme est assurée par des règlements d'exécution établis de commun accord par les Hautes Parties Contractantes, après consultation du conseil d'administration du Bureau Benelux des Marques, prévu à l'article 3, et par des règlements d'application établis par ce conseil. Les règlements reçoivent force obligatoire dans chaque pays, conformément aux dispositions de son droit interne. Les règlements sont publiés au Journal officiel de chacune des Hautes Parties Contractantes. »

Les règlements devront-ils être soumis à une approbation parlementaire distincte ? En son avis du 22 mars 1965, le Conseil d'Etat a donné la réponse suivante :

> « ... un assentiment spécial et distinct de celui qui est prévu par le projet sous examen ne sera requis pour donner force obligatoire qu'aux seuls règlements qui, par eux-mêmes et indépendamment des dispositions qu'ils sont destinés à exécuter, tomberaient dans les prévisions de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution. Pour les autres règlements qui auront été régulièrement établis et qui seront demeurés dans les limites fixées par la Convention, les Chambres législatives en donnant leur assentiment à ceux-ci auront par le fait même donné aussi leur assentiment à ceux-là. »
>
> (*D.P.*, Chambre, S.E., 1965, n° 23/1, p. 4.)

Le Gouvernement suivit l'avis du Conseil mais n'a pas cru nécessaire de régler la question de l'assentiment spécial des règlements d'exécution dans la loi d'approbation :

> « Comme il ressort de son avis du 22 mars 1965 le Conseil d'Etat estime que, dans la mesure où ces règlements demeurent dans les prévisions de la Convention, un assentiment distinct de l'assentiment donné à la Convention elle-même n'est pas nécessaire.
>
> Il n'a pas semblé utile de régler ce problème dans la loi d'approbation. En effet, si les règlements demeurent dans le cadre des stipulations de la Convention, ils auront effet du simple fait de leur établissement par les organes compétents en vertu de la Convention. Ils devront, bien entendu, être publiés. Si, par contre, ces règlements sortent du cadre de ce qui est prévu dans la Convention, ils devront faire l'objet d'une approbation parlementaire. »
>
> (*Ibidem*, pp. 2-3.)

284 *UNION ECONOMIQUE BENELUX.* — Accords Benelux. — Simple coordination. — Absence de transfert de compétence en matière de conclusion. — Absence de personnalité juridique internationale.

En son avis du 29 janvier 1964, le Conseil d'Etat critique l'intitulé de l'« Accord de commerce et de navigation entre l'Union économique Benelux et la République du Paraguay, signé à Assomption, le 13 août 1963 ».

> « Cette terminologie est inexacte, en ce sens que l'Union économique Benelux

n'est pas, en tant que telle, partie à l'accord et que celui-ci ne crée d'obligations que dans le chef des trois Etats-membres de l'Union Benelux.

Il y a lieu de rappeler à cet égard que si, en vertu des articles 73 et 74 du traité d'Union Benelux du 3 février 1958, le comité des Ministres peut décider « de l'opportunité de toute négociation avec les pays tiers en vue de la conclusion de traités et d'accords concernant le commerce extérieur, les paiements y afférents et le tarif douanier » et s'il peut, à cette fin, instituer des délégations communes de négociateurs, cette technique de coordination des politiques extérieures n'implique aucun transfert, à la personne même de l'Union, de la compétence de conclure des traités ou accords internationaux. En effet, l'Union économique Benelux n'a pas été dotée de la personnalité juridique internationale et n'a été investie, sur ce plan, d'aucune capacité propre. L'article 95 du traité du 3 février 1958 confère exclusivement à l'Union une certaine capacité juridique de droit interne sur les territoires des Etats-membres et l'aide-mémoire, établi par les gouvernements en vue des débats du conseil interparlementaire, précise la portée de ce texte dans les termes suivants : « L'Union n'a pas reçu la personnalité de droit international. L'article 95, alinéa 2, exprime clairement que l'Union n'est investie que de la personnalité de droit interne. Elle n'est donc pas capable d'agir, comme personne de droit international, dans les relations extérieures, étant entendu que les intérêts extérieurs de l'Union seront sauvegardés conjointement par les gouvernements des Etats-membres de l'Union qui peuvent choisir tout mode approprié de représentation, y compris la possibilité de se faire représenter par l'un d'entre eux » (cité par J. Karelle et F. de Kemmeter : « Le Benelux commenté » — Textes officiels, Bruxelles, Bruylant, 1961, pp. 158-159).

(*D.P.*, Chambre, 1965-1966, n° 213/1, p. 3.)

Il n'en est pas de même au sein de l'Union économique belgo-luxembourgeoise :

« La Belgique possède, en vertu des accords existants, le pouvoir d'engager valablement le Grand-Duché du Luxembourg dans les accords tarifaires et commerciaux, ainsi que dans les accords internationaux de paiement afférents au commerce extérieur, sous réserve de la faculté, pour le Gouvernement luxembourgeois, de signer ces traités ou accords conjointement avec le Gouvernement belge (article 31 de la convention coordonnée instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise). En l'espèce, le Gouvernement luxembourgeois n'a pas fait usage de cette faculté. »

(*Ibidem.*)

Le Conseil d'Etat relève à juste titre que le préambule de l'Accord montre bien que l'Union économique Benelux n'est pas, en tant que telle, partie à l'Accord. En effet, ce préambule est ainsi libellé :

« Le Royaume de Belgique, tant en son nom qu'au nom du Grand-Duché de Luxembourg, en vertu d'accords existants,

et

Le Royaume des Pays-Bas,

Agissant en commun en vertu du traité instituant l'Union économique Benelux, signé à La Haye, le 3 février 1958, d'une part,

et

Le Gouvernement de la République du Paraguay, d'autre part,

... »

Ainsi, le Conseil d'Etat propose de modifier en conséquence l'intitulé de l'Accord, et ce, conformément à la pratique suivie par le législateur à l'occasion

du vote de la loi du 15 mars 1962 portant approbation de l'accord de commerce entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et le Royaume des Pays-Bas, d'une part, et le Japon, d'autre part, signé à Tokyo le 8 octobre 1960 *(Moniteur belge,* 5 juin 1962).

285 *UNION ECONOMIQUE BELGO-LUXEMBOURGEOISE.* — Capacité de la Belgique d'engager valablement le Grand-Duché de Luxembourg. — Limites.

Voy. *Union économique Benelux,* n° 284 *supra.*

286 *URANIUM.* — Accords secrets belgo-britanniques de 1944. — Modification et dénonciation. — Avantages. — Absence de clauses militaires. — Relations avec le Traité portant création de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

A une question du 13 août 1965 de M. Moreau, député, sur la portée et sur l'état actuel des accords secrets conclus pendant la deuxième guerre mondiale entre la Belgique et la Grande-Bretagne et relatifs à la fourniture de l'uranium brut du Congo ainsi que sur leurs relations avec les engagements souscrits par la Belgique dans le cadre de l'Euratom, le Ministre des Affaires étrangères a répondu :

« 1° Les Accords de coopération relatifs aux usages civils de l'énergie atomique conclus en 1955 pour une période de dix ans, qui lient la Belgique aux Etats-Unis d'Amérique et à la Grande-Bretagne, ont constitué le prolongement des accords de 1944.

Ces Accords de coopération n'ont pas été dénoncés à la suite de la proclamation de l'indépendance du Congo; l'Accord bilatéral belgo-américain fut modifié pour tenir compte de cet événement; il est venu à expiration le 30 juin dernier. L'actuel Accord belgo-britannique vient normalement à expiration en novembre de cette année.

2° Par le jeu de ces Accords, la Belgique a eu accès à des informations et à des facilités pour la formation de son personnel technique et la construction du Centre de Mol.

3° Les textes de ces Accords ne contiennent pas de clauses militaires concernant l'utilisation du territoire de la Belgique par la Grande-Bretagne.

4° En vertu de l'article 105 du Traité Euratom, les dispositions de ce Traité n'étaient et ne sont pas opposables à l'exécution des accords belgo-américain et belgo-britannique, puisque ceux-ci avaient été conclus avant l'entrée en vigueur du Traité Euratom et avaient été communiqués à la Commission d'Euratom dans le délai requis. »

(*Bull. Q.R.,* Chambre, S.E., 1965, n° 6, 28 septembre 1965.)

N.D.L.R. — L'article 105 du traité portant création de la Communauté européenne de l'énergie atomique dispose : « Les dispositions du présent Traité ne sont pas opposables à l'exécution des accords ou conventions conclus avant l'entrée en vigueur de celui-ci par un Etat membre, une personne ou une

entreprise avec un Etat tiers, une organisation internationale ou un ressortissant d'un Etat tiers, lorsque ces accords ou conventions ont été communiqués à la Commission au plus tard trente jours après l'entrée en vigueur du présent Traité. Toutefois, les accords ou conventions conclus entre la signature et l'entrée en vigueur du présent Traité par une personne ou entreprise avec un Etat tiers, une organisation internationale ou un ressortissant d'un Etat tiers, ne peuvent être opposés au présent Traité si l'intention de se soustraire aux dispositions de ce dernier a été, de l'avis de la Cour de justice statuant sur requête de la Commission, l'un des motifs déterminants de l'accord ou de la convention pour l'une ou l'autre partie. »

287 *VIETNAM.* — Vues du Gouvernement américain sur le conflit vietnamien. — Eventualité d'une initiative du Gouvernement belge dans ce contexte. — Relation de cette question avec celle de la reconnaissance de la République populaire de Chine. — Modalités de l'aide fournie aux Etats-Unis par leurs alliés.

Au cours de la session parlementaire 1965-1966, le Gouvernement a été amené à préciser, plus d'une fois, son attitude à l'égard du conflit vietnamien.

1. Voici d'abord comment le Ministre des Affaires étrangères résume le point de vue du Gouvernement américain sur la question :

> « Les Etats-Unis considèrent que les accords de 1954 et de 1962 constituent une base adéquate pour le rétablissement de la paix dans le sud-est asiatique. Ils ne désirent ni conserver des bases dans cette région du monde, ni y maintenir des troupes américaines. Ils ne contestent pas que le peuple sud-vietnamien devrait pouvoir décider, par des élections, du choix de son propre gouvernement et de son propre avenir, à condition que l'amnistie soit prévue pour tous les opposants.
>
> En ce qui concerne la réunification, les Etats-Unis estiment que cette question doit être décidée librement par le peuple vietnamien. Enfin, ils préféreraient de loin consacrer leurs ressources au développement économique et social de toute la région, plutôt qu'à un conflit militaire.
>
> Si la paix pouvait être rétablie, les Etats-Unis seraient prêts à inclure le Nord-Vietnam dans l'effort général qui serait fait dans cette partie du monde. »

Le Ministre a, en outre, qualifié de « constructives et dignes d'être appuyées par les gouvernements des pays membres de l'Alliance » ces vues du Gouvernement américain (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1965-1966, n° 13 du 1er février 1966).

2. S'agissant des initiatives que le Gouvernement belge serait susceptible de prendre dans le contexte du conflit en vue d'ouvrir la voie à des négociations de paix, M. Harmel, Ministre des Affaires étrangères, a notamment affirmé, en réponse à diverses questions de MM. Glinne et Scheyven :

> « Nous voudrions une détente, des gestes de bonne volonté, une acte de conciliation internationale auxquels coopérerait la Chine continentale et qui ren-

draient possible deux résultats à la fois : la pacification du Vietnam et l'entrée de la Chine continentale dans le cercle des Nations Unies. »

Mais il a émis l'avis que, dans le contexte actuel, une reconnaissance par la Belgique du Gouvernement de Pékin ne servirait pas les intérêts de la paix (*A.P.*, Chambre, 1965-1966, séance du 26 avril 1966, p. 23).

En réponse à une question de M. Glinne, le Premier Ministre a résumé, enfin, la politique du Gouvernement belge à l'égard du conflit dans les termes suivants :

« 1. Le Gouvernement souhaite la fin de ce conflit le plus rapidement possible. Dans la mesure de ses moyens, il déploie et déploiera tous ses efforts pour aider à l'adoption de toute solution pacifique.

2. Le Gouvernement est cependant obligé de constater que toutes les initiatives de paix prises, soit par les Etats-Unis, soit par d'autres Etats, comme récemment encore par la Grande-Bretagne et le Canada, n'ont pas trouvé d'écho à Hanoï. On ne peut en effet imaginer que le préalable à toute discussion soit le départ immédiat des forces américaines, qui se trouvent au Sud-Vietnam, à la demande du Gouvernement de cet Etat. (...)

... Le Gouvernement belge regrette l'extension des bombardements à des régions où la population est particulièrement dense. Il a fait part de ce sentiment au représentant du Gouvernement américain à Bruxelles. »

(*A.P.*, Chambre, 1965-1966, séance du 30 juin 1966, p. 35.)

3. Evoquant plus particulièrement les modalités de l'aide fournie aux Etats-Unis par leurs alliés pour l'effort de guerre entrepris au Vietnam, M. Fayat, Ministre-Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, a démenti que le Gouvernement belge eût jusqu'ici pris et *a fortiori* rempli pareils engagements. Mais ayant été sollicité, à plusieurs reprises, par le Gouvernement du Vietnam du Sud, avec lequel il entretient des relations diplomatiques, le Gouvernement belge devra examiner soigneusement quelles suites il conviendra de donner à ses requêtes.

M. Fayat a dit son espoir de voir le Comité international de la Croix-Rouge à même d'assumer une action humanitaire dans le contexte du conflit vietnamien et celui, surtout, de ne pas voir celui-ci s'internationaliser. Tout en croyant devoir regretter que le Vietnam du Nord n'eût pas jusqu'ici répondu aux offres de négociation qui lui ont été faites, le Ministre a tenu à se faire l'interprète du désir du Gouvernement belge de voir une solution pacifique s'imposer au Vietnam (*A.P.*, Chambre, 1965-1966, séance du 3 février 1966, p. 9).

N.B. — Sur la position américaine et son analyse critique, cons. Wright, Q., « Legal Aspects of the Viet-Nam situation », *A.J.I.L.*, 1966, pp. 750-769; Moore, J.N., « The Lawfulness of Military Assistance to the Republic of Viet-Nam », *A.J.I.L.*, 1967, 1, pp. 1-34; Friedmann, W., « Law and Politics in the Vietnamese War : a Comment », *A.J.I.L.*, 1967, 3, pp. 776-785. Voy. aussi Isoart, P., « Les conflits du Vietnam - Position juridique des Etats-Unis », *A.F.D.I.*, 1966, pp. 50-88 ainsi que Chaumont, Ch., « Analyse critique de l'intervention américaine au Viet-Nam », cette *Revue*, 1968/1, pp. 61-93.