

**LA PRATIQUE DES GOUVERNEMENTS
ET LE CONTRÔLE DES ASSEMBLÉES
DE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET DES ENTITÉS
FÉDÉRÉES BELGES EN MATIÈRE
DE DROIT INTERNATIONAL**
(oct. 1993 - sept. 1995)

CHRONIQUE COORDONNÉE PAR

Michel VINCINEAU

PROFESSEUR
À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

ASSISTÉ DE

Jean-Pierre LEGRAND

COLLABORATEUR SCIENTIFIQUE
AU CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL

Rédacteurs :

- M. Olivier Corten, Maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles.
- M. Eric David, Professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
- M. Pierre Klein, Maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles.
- M. Jean-Pierre Legrand, Collaborateur scientifique au Centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles.
- M^{me} Denise Mathy, Collaboratrice scientifique au Centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles.
- M. Jean Salmon, Professeur émérite à l'Université libre de Bruxelles.
- M. Michel Vincineau, Professeur à l'Université libre de Bruxelles.
- M^{me} Anne Weyembergh, Chercheuse à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles.
- M^{me} Laurence Weerts, Collaboratrice scientifique au Centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles.

Cette chronique est élaborée principalement sur la base du dépouillement du *Moniteur belge* (M.B.), des *Annales parlementaires* (A.P.), du *Compte rendu analytique* (C.R.A.), 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. Sont également utilisés les documents des Conseils de communauté et de région, en ce compris le *Compte rendu intégral* de leurs débats (C.R.I.), les communiqués et diverses publications du ministère des Affaires étrangères, notamment la *Reve de presse* et la presse belge.

La présente chronique couvre en principe les sessions ordinaires 1993-1994 et 1994-1995 des assemblées, c'est-à-dire la période d'octobre 1993 à septembre 1995.

Durant la période couverte par la présente chronique, la Belgique a été gouvernée par un cabinet présidé par le Premier ministre Jean-Luc Dehaene (CVP) s'appuyant sur une majorité composée des partis suivants : PSC et CVP (famille sociale-chrétienne), PS et SP (famille socialiste).

Les charges ministérielles couvrant les Affaires étrangères *lato sensu*, ont été les suivantes :

- les *Ministres des Affaires étrangères* :
 - M. Willy Claes (SP) (du 07/03/1992 au 09/04/1994)
 - M. Frank Vandembroecke (SP) (du 10/04/1994 au 22/03/1995)
 - M. Erik Derycke (SP) (depuis le 21/03/1995)
- les *Ministres du Commerce extérieur* :
 - M. Robert Urbain (SP) (1988 au 22/06/1995)
 - M. Philippe Maystadt (PSC) (du 23/06/1995 au 19/06/1998)
- et les *Ministres de la Coopération au développement* :
 - M. Erik Derycke (du 07/03/1992 au 22/06/1995)
 - M. Reginald Moreels (CVP) (depuis 23/06/1995).

Elle comprend une partie générale indexée ainsi qu'une note d'Olivier Corten et Barbara Delcourt.

Les chroniques particulières et d'autres notes, portant sur la même période, pourront être publiées dans des numéros ultérieurs de cette Revue.

Les chroniques relatives au même objet portant sur les périodes 1962-1963 à 1991-1992 ont été publiées dans cette Revue :

n ^{os} 1 à 54 : 1965, p. 197-234 ;	n ^{os} 728 à 838 : 1974, p. 206-377 ;
n ^{os} 55 à 118 : 1965, p. 465-495 ;	n ^{os} 839 à 973 : 1975, p. 211-394 ;
n ^{os} 119 à 136 : 1966, p. 247-277 ;	n ^{os} 974 à 1094 : 1976, p. 184-382 ;
n ^{os} 137 à 171 : 1966, p. 482-534 ;	n ^{os} 1095 à 1260 : 1977, p. 473-804 ;
n ^{os} 172 à 184 : 1967, p. 295-318 ;	n ^{os} 1261 à 1352 : 1978-79, p. 551-692 ;
n ^{os} 185 à 226 : 1967, p. 499-557 ;	n ^{os} 1353 à 1507 : 1980, p. 434-771 ;
n ^{os} 227 à 262 : 1968, p. 242-310 ;	n ^{os} 1508 à 1657 : 1981-82, p. 575-801 ;
n ^{os} 263 à 287 : 1968, p. 520-565 ;	n ^{os} 1658 à 1725 : 1984-85, p. 342-495 ;
n ^{os} 288 à 326 : 1969, p. 270-364 ;	n ^{os} 1726 à 1848 : 1986, p. 391-646 ;
n ^{os} 327 à 359 : 1969, p. 597-665 ;	n ^{os} 1849 à 1975 : 1987, p. 313-565 ;
n ^{os} 360 à 394 : 1970, p. 278-352 ;	n ^{os} 1976 à 2104 : 1989, p. 377-678 ;
n ^{os} 395 à 431 : 1970, p. 581-665 ;	n ^{os} 2105 à 2172 : 1991, p. 132-290 ;
n ^{os} 432 à 516 : 1971, p. 199-346 ;	n ^{os} 2173 à 2229 : 1992, p. 164-225 ;
n ^{os} 517 à 619 : 1972, p. 222-394 ;	n ^{os} 2230 à 2275 : 1993, p. 558-605 ;
n ^{os} 620 à 727 : 1973, p. 180-337.	n ^{os} 2276 à 2346 : 1995, p. 540-656 ;

Les lecteurs peuvent se procurer les documents cités en référence auprès du Centre de recherche juridique de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, Collège Thomas More, Place Montesquieu, 2 à 1348 Louvain-la-Neuve (Belgique) - téléphone : 010/41.81.81 extension 4664. Pour autant que la référence exacte soit fournie, un coût fixe de 300 FB par document sera exigé. Ce coût fixe sera augmenté d'un coût à la page (10 FB) ainsi que des frais d'envoi selon l'ampleur du document.

I. — Partie Générale

2347 ANNEXION. — Non reconnaissance de l'annexion de Timor-Est par l'Indonésie.

En réponse à une question posée le 19 novembre 1993 par M. Van Dierden, le Ministre des Affaires étrangères indique :

« Comme la plupart des membres des Nations unies, la Belgique, qui condamne toute annexion de territoire par la force, refuse de reconnaître l'annexion de Timor-Est par l'Indonésie, et souhaite que le statut futur de cette région trouve une solution par le biais de négociations bilatérales entre l'Indonésie et le Portugal sous les auspices du secrétaire général des Nations unies.

Cette préoccupation a été régulièrement exprimée par la Communauté européenne et ses États membres, et continue à faire l'objet de toute l'attention de l'Union européenne. Je rappellerai à ce propos la déclaration du 13 février 1992 dans laquelle les ministres des Affaires étrangères des Douze, réunis au sein de la Coopération politique européenne, affirmaient : 'La Communauté européenne et ses États membres appuient les efforts entrepris par le secrétaire général des Nations unies pour un règlement juste, global et internationalement acceptable de la question du Timor-Est qui respecte pleinement les intérêts et aspirations légitimes des ressortissants de Timor-Est. Ils soutiennent l'engagement d'un dialogue sans préalables entre le Portugal et l'Indonésie sous les auspices du secrétaire général des Nations unies, tel que contenu dans la proposition constructive du Portugal'. Je rappelle également que dans le memorandum, que j'ai présenté au nom des Douze lors de l'ouverture de la 48^e Assemblée générale des Nations unies en septembre de cette année, en tant que président en exercice du Conseil européen, on peut lire notamment : 'La Communauté européenne et ses États membres appuient les efforts du secrétaire général des Nations unies visant à parvenir à un règlement de la question de Timor Oriental qui soit juste, global, acceptable pour la communauté internationale et conforme aux principes de la charte des Nations unies, et qui respecte pleinement les aspirations et intérêts légitimes des habitants de Timor Oriental. Ils continuent d'appuyer un dialogue sans conditions préalables entre le Portugal et l'Indonésie sous l'égide du secrétaire général des Nations unies' ».

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 87, 20 décembre 1993).

M.V.

2348 ANTARCTIQUE. — Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement fait à Madrid le 4 octobre 1991.

Le *Moniteur belge* du 25 novembre 1994 (p. 29.200) publie le texte du Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement fait à Madrid le 4 octobre 1991.

1. En considération des nouvelles dispositions constitutionnelles régissant la matière des traités, ce texte a reçu non seulement l'assentiment des chambres législatives, mais encore ceux de la Communauté française de Belgique (décret du 27 mars 1995, *M.B.*, 13 septembre 1995), du Conseil

flamand (décret du 22 décembre 1995, *M.B.*, 6 mars 1996), de la Communauté germanophone (décret du 14 mars 1994, *M.B.*, 19 mai 1994), du Conseil régional wallon (décret du 23 mars 1995, *M.B.*, 11 mai 1995) et du Conseil de la région de Bruxelles-capitale (ordonnance du 8 septembre 1994, *M.B.*, 25 novembre 1994).

2. C'est ainsi le quatrième traité concernant l'Antarctique que la Belgique ratifie. Rappelons-les dans l'ordre chronologique.

- a) Le Traité sur l'Antarctique, signé à Washington le 1^{er} décembre 1959 (loi d'approbation du 12 juillet 1960, *M.B.*, 29 novembre 1961).
- b) La convention pour la protection des phoques dans l'Antarctique, signée à Londres le 1^{er} juin 1972 (loi d'approbation du 17 janvier 1978, *M.B.*, 22 mars 1978).
- c) La convention sur la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique, signée à Canberra le 20 mai 1980 (loi d'approbation du 17 janvier 1984, *M.B.*, 18 avril 1984). (v. cette chronique n° 1731).

En outre, suite à la recommandation III-VIII intitulée « mesures convenues pour la protection de la faune et de la flore dans l'Antarctique », une loi interne fut adoptée le 12 janvier 1978 (*M.B.*, 19 septembre 1978). (v. cette chronique n° 1360).

Ce texte fut modifié par la loi du 23 octobre 1989 (*M.B.*, 20 janvier 1990).

3. De l'exposé des motifs, déposé au Sénat, on retiendra les passages suivants :

« — ... l'objet essentiel du protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, signé à Madrid le 4 octobre 1991, est d'interdire 'toute activité relative aux ressources minérales, autre que la recherche scientifique' (art. 7).

Ainsi sont clos, dans le sens souhaité par les défenseurs de l'environnement, les débats qui ont porté sur l'exploitation éventuelle des ressources minérales de l'Antarctique. L'on se souviendra en effet que l'inquiétude avait grandi au sein de l'opinion publique à la suite de l'adoption, le 2 juin 1988, de la Convention de Wellington qui était destinée à réglementer l'exploitation des ressources minières que semble receler le sous-sol du continent blanc.

Malgré certaines garanties prévues par cette convention concernant la protection de l'environnement, celle-ci avait été rapidement perçue comme une menace pesant sur l'écosystème fragile du sixième continent.

Le Protocole de Madrid consacre l'abandon de toute idée d'exploitation et, par conséquent, celui de la Convention de Wellington.

2. Ce changement d'attitude intervenu au sein des États parties contractantes au traité sur l'Antarctique de 1959 fut obtenu après deux années d'intenses négociations. Celles-ci furent initiées par quelques États, parmi lesquels la Belgique qui, dès 1989, se sont prononcés en faveur de l'élaboration d'un régime garantissant la protection de l'environnement du pôle sud. A cet égard, il faut rappeler que le Parlement belge adopta la loi du 23 octobre 1989 qui interdit, sanctions pénales à l'appui, aux citoyens belges et aux personnes

morales de droit belge 'd'accomplir tout acte ayant pour objet la prospection, l'exploration ou l'exploitation de richesses minérales' de l'Antarctique. (...).

— Il faut également préciser que l'interdiction énoncée par le Protocole ne s'identifie pas à un simple moratoire de 50 ans, comme cela a parfois été présenté. Celle-ci est indéterminée dans le temps et si une possibilité de révision à des conditions moins strictes que l'unanimité est ouverte après 50 ans, l'adoption d'une telle modification exige que la majorité des parties contractantes y soit favorable, en ce inclus les 3/4 des 26 parties consultatives actuelles (parmi lesquelles la Belgique). De plus, l'entrée en vigueur de pareil amendement est subordonnée à sa ratification par 3/4 des parties contractantes, en ce inclus les 26 parties consultatives actuelles (art. 25):

3. A côté de l'interdiction des activités minières en Antarctique, le protocole introduit l'exigence d'une étude préalable d'impact sur l'environnement pour toute activité humaine en Antarctique. Il s'agit là d'un élément qui modifie sensiblement le fonctionnement du Système Antarctique même si, en dernière analyse, la maîtrise de l'évaluation appartient à chaque État concerné.

Cela dit, le Protocole reprend les mécanismes institutionnels hérité de 1959, à l'exception de la création d'un Comité de l'environnement (art. 11 et 12). (...).

— Suite à une proposition formulée par la délégation belge, l'Acte final de la conférence prévoit d'ailleurs que le futur régime de responsabilité devra inclure des dispositions prenant en compte la responsabilité pour les 'dommages causés à l'environnement en Antarctique' ».

(D.P., Sénat, 956-1 (1993-1994), 12 janvier 1994).

4. Il convient de souligner que l'Article 23 du protocole, relatif à l'entrée en vigueur, prévoit que celui-ci n'entrera en vigueur qu'après le dépôt des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion *par tous les États qui sont Parties consultatives* au Traité sur l'Antarctique, à la date d'adoption du présent Protocole (c'est nous qui soulignons).

En fait, il faut donc l'unanimité des 26 États disposant du statut de partie consultative pour que ce protocole entre en vigueur. La liste de ces 26 États est reproduite en annexe du rapport fait au nom de la Commission des relations extérieures du Sénat par M. Hatry (D.P., Sénat, 1993-1994, 956-2, 18 janvier 1994).

5. On rappellera que, précédant l'adoption du Protocole, le législateur belge s'était franchement rangé du côté des écologistes en adoptant la loi ci-dessus rappelée du 23 octobre 1989 (modifiant celle du 12 janvier 1978) relative à la protection de la faune et de la flore dans l'Antarctique (M.B., 20 janvier 1990). Cette loi interdit aux ressortissants belges toute exploration et toute exploitation de ressources minérales, sous peine de sanctions pénales.

2349 *ARMES*. — Armes de destruction massive. — Ordre supérieur. — Avis consultatif de la C.I.J. du 8 juillet 1996.

1. Lors des discussions en Commission de la Défense du Sénat sur un projet de loi prévoyant des modifications du code pénal militaire (loi du 27 mai 1870) en matière d'insubordination et de désertion, les sénateurs Bougard et Maertens (Ecolo-Agalev) déposent un amendement consistant à insérer un art. 43bis libellé comme suit :

« Ne peut être considéré comme déserteur le militaire qui refuserait d'exécuter l'ordre de recours à des armes de destruction massive ou d'appliquer des traitements dégradants ou inhumains contraires à la Convention de Genève et aux protocoles additionnels. » (*D.P.*, Sénat, 1087-2 (1993-1994), SO 1994-1995, 1^{er} février 1995, rapport Van Wambeke, p. 13).

Pour les auteurs :

« Il est important de stipuler clairement dans la loi la possibilité de refuser l'ordre d'emploi d'armes de destruction massive. Ces armes font toujours partie de la doctrine offensive de l'OTAN, mais leur utilisation peut être considérée comme contraire aux droits humanitaires. Un pays démocratique comme le nôtre devrait permettre à ses militaires de pouvoir agir en conscience.

Quant au refus d'appliquer des traitements dégradants ou inhumains, il est important de rappeler dans la loi notre attachement aux droits de l'homme et de donner un signe clair dissuasif du législateur à ceux qui seraient tentés de les oublier. » (*ibid.*).

La Commission de la Défense rejette l'amendement après que le ministre de la Défense ait fait observer

« que le refus d'un militaire d'exécuter un ordre illégal est une cause de justification. Dans le cas contraire, il serait d'ailleurs poursuivi au même titre que celui qui a donné cet ordre. Ceci est prévu dans la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves aux Conventions de Genève. » (*Ibid.*, pp. 13-14).

En ce qui concerne plus particulièrement l'emploi d'armes de destruction massive, le ministre rappelle que la Belgique fait « partie de l'OTAN », « qu'il s'agit d'un tout autre débat » et « que l'insubordination pour non-exécution d'un ordre illégal, pourrait être une justification de la désertion, si elle en était la conséquence » (*ibid.*).

2. Le 23 août 1996, le député O. Deleuze (Ecolo), dans une question écrite n° 152, demande au ministre de la Défense nationale quelles sont les conséquences pour la Belgique de l'avis rendu par la CIJ le 8 juillet 1996, avis dans lequel la Cour affirme par 7 voix contre 7, la voix prépondérante du Président l'emportant, que l'emploi d'armes nucléaires est en principe illicite. Le député demande notamment si, eu égard à cet avis, la Belgique peut encore accueillir des armes nucléaires sur son territoire et si la dissuasion nucléaire de l'OTAN est encore admissible. Le ministre répond :

« La Cour internationale de Justice a donné, en réponse à une résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U. de 1994, un avis consultatif — par nature

non contraignant — sur la licéité en droit international de la menace de l'emploi ou de l'emploi d'armes nucléaires.

La Cour constate que ni la coutume ni la loi conventionnelle internationale n'interdisent ou n'autorisent spécifiquement la menace de l'emploi ou l'emploi de l'arme nucléaire.

La Cour reconnaît certes que la menace de l'emploi ou l'emploi de l'arme nucléaire serait, en règle générale, contraire aux règles du droit international applicables aux conflits armés et en particulier aux principes et règles du droit humanitaire. La Cour admet toutefois ne pas pouvoir conclure définitivement sur la licéité ou l'illicéité de la menace de l'emploi ou de l'emploi des armes nucléaires dans lesquelles la survie même d'un État serait en jeu, en conformité avec les exigences de l'article 51 de la Charte des Nations Unies.

L'illégalité absolue de l'arme nucléaire n'a donc pas été prononcée par la Cour, dont la prise de position n'est pas en contradiction avec les principes d'un recours éventuel à l'arme nucléaire tel que défini par le concept stratégique de l'Alliance agréé par les chefs d'États et de gouvernement réunis au sommet de l'OTAN de Rome les 7 et 8 novembre 1991.

Ce document stipule en effet que la raison d'être fondamentale de la capacité nucléaire de l'Alliance est d'ordre politique : préserver la paix et prévenir la contrainte et la guerre. La capacité nucléaire de l'OTAN est donc de nature exclusivement dissuasive et défensive.

L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice ne remet donc pas en question la politique de sécurité que la Belgique mène en conformité avec les décisions de l'Alliance dont elle est membre.

La Belgique et ses alliés peuvent d'ailleurs souscrire à la recommandation de la Cour internationale de justice de poursuivre de bonne foi et de mener à bien des négociations conduisant en désarmement nucléaire sous tous ses aspects sous un contrôle international strict et effectif. La réalité de la prolifération des armes de destruction massive ne fait que rendre plus nécessaires les efforts déployés par la Belgique et par les pays de l'Otan afin de mettre en application concrète les traités de non prolifération (NPT) et d'interdiction des essais nucléaires (CTBT).

La réduction (déjà considérable, de plus de 80 % depuis 1991) du stock nucléaire de l'OTAN sera poursuivie. Il faut ajouter à ceci que l'OTAN a déclaré récemment de manière solennelle que l'Alliance ne voyait pas à l'heure actuelle la nécessité (et n'avait ni d'intention ni de plans dans ce sens) d'installer des armes nucléaires sur le territoire des futurs membres de l'Alliance.

Pour ce qui est des conséquences pratiques évoquées dans les questions de l'honorable membre, elles découlent des principes de solidarité et de partage des tâches sur lesquels se fonde toute alliance de sécurité et de défense. » (*Bull. Q.B.*, Chambre, SO 1996-1997, n° 86).

Note :

La réponse du ministre appelle trois observations :

1° Le ministre ne nie pas la présence de bombes sur le territoire belge ; or, lors de l'adoption de la loi du 11 avril 1962 (*M.B.*, 20 avril 1962) autorisant le passage ou le stationnement de troupes étrangères en Belgique, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, P.-H. Spaak, avait précisé que la loi ne permettait pas l'entreposage sur le sol belge d'armes atomiques. Le chef de groupe PSC-CVP de l'époque avait confirmé que des armes

nucléaires ne pourraient être installées en Belgique sans un assentiment exprès du Parlement. Sur la base de ces assurances, le sénateur H. Rolin avait accepté de retirer un amendement à la loi, amendement qui stipulait que la loi ne pouvait conduire à l'installation d'armes nucléaires en Belgique (*A.P.*, Sénat, 1961-1962, 1^{er} mars 1962, pp. 750 et s. ; sur la question, Beirlaen, A., « Quelques aspects constitutionnels concernant le problème de l'utilisation, la menace d'utilisation et la détention de l'arme nucléaire », in *Les conséquences juridiques de l'installation éventuelle de missiles Cruise et Pershing en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1984, pp. 1-3 ; ERGEC, R., « Les aspects constitutionnels de l'implantation des missiles nucléaires en Belgique », *R.B.D.I.*, 1986/2, pp. 370-389). Contrairement à ce qu'impliquaient les travaux préparatoires de la loi, le parlement n'a donc jamais été officiellement saisi du problème de la présence d'armes nucléaires en Belgique. On pourrait donc conclure à l'illicéité de cette présence au regard de la loi de 1962, à moins de voir un accord tacite du Parlement dans sa passivité à l'égard d'un fait de notoriété publique...

2° Dire que l'avis de la Cour « est par nature non contraignant » est un peu court : si l'avis n'est pas formellement obligatoire, il demeure que la Cour « dit le droit » (avis du 8 juillet 1996, *C.I.J.*, *Rec.*, 1996, p. 237, § 18), et qu'à ce titre, ses énonciations revêtent une juridicité substantielle.

3° Dire que l'avis de la Cour ne remet pas « en question la politique de sécurité que la Belgique mène en conformité avec les décisions de l'Alliance dont elle est membre » est contestable : dès lors que cette politique continue à impliquer le recours aux armes nucléaires ainsi que le rappelle la Déclaration du Conseil atlantique à Rome les 7-8 novembre 1991 sur la paix et la coopération (§ 5), on ne voit pas comment réconcilier la licéité de ce recours avec l'illicéité de principe affirmée par la Cour. Quant au fait que « la Cour ne peut cependant conclure de façon définitive que la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait licite ou illicite dans une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un État serait en cause » (avis, point E du dispositif, *loc. cit.*, p. 266), en bonne et simple logique, on ne peut tirer de cet aveu d'ignorance sur le contenu du droit international la conclusion qu'il serait licite de recourir à ces armes. On demeure donc sous l'empire d'une affirmation d'illégalité qui, en attendant que la Cour découvre un jour la vérité juridique (!), reste l'expression du droit.

E.D.

2350 ARMES. — Armes nucléaires. — Non prolifération.

Extrait de la réponse du Ministre des Affaires étrangères à une interpellation de M. Decroly du 4 avril 1995 :

« La Belgique a toujours défendu la thèse de l'universalité du TNP, qui constitue le moyen le plus efficace de lutte contre la dissémination des armes

nucléaires. Actuellement, 170 États sont parties au Traité et des progrès considérables ont été faits dans la voie de l'universalité, mais des obstacles subsistent encore puisque des pays comme l'Inde, le Pakistan, Israël n'ont toujours pas adhéré. Notre pays et ses partenaires européens ne cessent d'œuvrer pour amener les États non parties au Traité à y adhérer.

Cette quête de l'universalité du TNP est une composante essentielle de l'action commune décidée, à l'unanimité, par l'Union européenne, en juin 1994, en vue de la Conférence de New-York. L'action commune a également pour objectif d'amener l'ensemble des États parties à se prononcer pendant la Conférence en faveur de la prolongation indéfinie et inconditionnelle du TNP. Le Traité sera renforcé si nous parvenons à lui garantir un caractère permanent et à obtenir l'engagement de chaque État partie de mettre en œuvre l'ensemble des dispositions qu'il contient.

Le fait d'être partie au TNP n'a certes pas empêché certains États, comme l'Irak et la Corée du Nord de s'engager sur la voie de l'acquisition de l'arme nucléaire mais il ne faut pas en déduire que cet instrument juridique international est inutile. Le TNP est perfectible et c'est ce à quoi la Conférence de New York va s'employer. Pour réaliser l'objectif de non-prolifération nucléaire qui est sien, le TNP a donné naissance notamment à un système de contrôle international de toutes les installations nucléaires sises dans les États parties non-dotés d'armes nucléaires. Lors de ces contrôles, des inspecteurs internationaux procèdent à l'inventaire des matières nucléaires contenues dans les installations. Le moindre gramme de matière fissile est ainsi répertorié, ce qui rend le risque de diversion de matières quasi nul dans tous les États qui ont accepté d'ouvrir leurs installations aux contrôles internationaux, conformément au prescrit du TNP.

Ces contrôles doivent encore être renforcés dans les pays peu fiables sur le plan de la non-prolifération. La Belgique insiste sur ce point dans les différents organes de l'Agence et se prononcera en ce sens à New York. »

(A.P., Chambre, 1994-1995, 4 avril 1995).

M.V.

2351 ARMES. — Embargos multinationaux. — Indonésie. — Syrie.

1. En réponse à une question n° 529 posée par M. Van Guermeire, le 3 février 1995, le Ministre des Affaires étrangères indique :

« 1. La suspension de l'octroi de nouvelles licences pour l'exportation d'armes vers l'Indonésie pendant une période d'évaluation de durée non déterminée, représente une décision unilatérale belge.

Elle a été prise à la lumière des événements violents qui ont eu lieu au Timor-Est en 1994 et de nouveau au début janvier 1995, et face à une demande concrète d'octroi de licence qui a été soumise dans cette période où des incidents graves furent signalés.

2. Dans le cas de l'embargo appliqué à la Syrie, il s'agit d'une décision de l'Union européenne. L'embargo fut décidé en 1986 à la suite de l'affaire Hindawi et à la demande du Royaume Uni. Cet embargo se plaçait dans un arsenal de mesures/sanctions pris à l'époque par les pays occidentaux à l'encontre de la Syrie.

La visite à Damas en 1993 du Foreign Secretary Douglas Hurd devait consacrer la normalisation des relations entre Londres et Damas, déjà amor-

cée dès 1990. Le gouvernement britannique estimait dès lors que rien ne s'opposait plus à la levée de l'embargo. En janvier 1994 le principe en était discuté avec les partenaires de l'UE qui n'y voyaient pas d'objection de principe.

Au cours de la réunion Gymnich de Usedom (10 et 11 septembre 1994), les ministres réaffirmaient leur préjugé favorable quant au principe de la levée, mais décidaient de différer leur décision en attendant les résultats de la mission du Secrétaire d'État Christopher en Syrie et en Israël, dans le cadre du processus de paix.

Après les entretiens du Président Clinton et du Président Assad le 27 octobre à Damas, rien ne semblait encore empêcher une levée effective de l'embargo.

Le Conseil 'Affaires générales' du 28 novembre 1994 a décidé que les États membres cesseront d'appliquer la décision de 1986 de ne plus autoriser les ventes d'armes à la Syrie. Toutefois, les États membres appliqueront les critères communs définis dans les conclusions des Conseils européens de Luxembourg de juin 1991 et de Lisbonne de juin 1992 en ce qui concerne le commerce des armes. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1994-1995, n° 149).

2. En réponse à une question n° 9 de M. Viseur du 6 juillet 1995, le Ministre du Commerce extérieur indique :

« Sur les exportations de matériel militaire, la Belgique applique les embargos multilatéraux suivants :

<i>Embargos Nations unies :</i>	<i>Embargos Union européenne :</i>
Ex-Yougoslavie	Chine
Iraq	Libye
Libéria	Myanmar
Libye	Soudan
Rwanda	Zaire
Somalie	
Yémen	

Les critères déterminant si une licence doit être refusée sont énumérés dans l'article 4 de la loi du 5 août 1991. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, S.E. 1995, 28 octobre 1995).

M.V.

2352 *ARMES*. — Exportations par la Belgique. — Droits de la personne. — Chili. — Somalie.

1. En réponse à une question n° 432 posée par M. Demeulenaere, le 22 mars 1994, le Ministre de la Défense nationale indique :

« A la suite des progrès manifestes de la démocratie au Chili et du rétablissement complet de nos relations diplomatiques, c'est en parfaite connaissance de cause que j'ai donné aux services compétents de la Défense, l'autorisation de négocier la vente éventuelle des Mirages excédentaires avec l'armée de l'air chilienne, commandée par l'air commodore Ramon Vega Guidalgo. De plus, notre ministère des Affaires étrangères a été consulté avant que toute démarche soit entreprise.

(...)

Je souhaite encore attirer l'attention de l'honorable membre sur le fait que chaque vente, quelle qu'en soit l'ampleur, est réalisée dans le strict respect de la législation en vigueur et plus particulièrement de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 116, 8 août 1994).

2. Le même Ministre avait précisé à M. Van Dienderen qui lui avait posé une question n° 429, le 21 mars 1994 à propos du Chili :

« En ce qui concerne la remarque selon laquelle aucune arme ne peut être vendue à des pays qui violent les droits de l'homme, l'article 4 de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente stipule que : 'Toute demande de licence d'exportation est rejetée si celle-ci est de nature à contribuer à une violation manifeste des droits de l'homme.'

Les procédures en vigueur dans mon département prévoient qu'avant d'entamer des entretiens d'État à État, l'autorisation préalable du ministère des Affaires étrangères soit obtenue pour la vente, à un client potentiel, d'un matériel ou d'un système d'armes spécifique.

Ceci n'implique pas qu'une licence d'exportation sera automatiquement délivrée.

Lorsque les négociations évoluent favorablement et qu'un accord semble possible avec le client, une demande de licence d'exportation est introduite auprès du ministère des Affaires économiques — Office central des contingents et licences (OCCL).

Il apparaît donc que pour la vente de matériel militaire excédentaire, la loi concernée est bien appliquée, et ceci en étroite collaboration avec les Affaires étrangères et les Affaires économiques. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 106, 24 mars 1994).

3. Le Ministre des Affaires étrangères précise à Mme Maes en réponse à une question n° 264 du 16 janvier 1994 :

« Je confirme à l'honorable membre que la Belgique n'a plus délivré depuis 1982 de licence d'exportation d'armes, de munitions et de matériel militaire vers la Somalie.

En ce qui concerne les données douanières, il est apparu, après Consultation des services compétents de la douane, que ces fournitures étaient destinées aux unités de l'armée belge opérationnelles en Somalie. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 96, 22 février 1994).

M.V.

2353 ARMES. — Mines antipersonnel.

Le 9 mars 1995, la Belgique a adopté la loi relative aux mines antipersonnel et pièges ou dispositifs de même nature :

Art. 1^{er} : L'art. 3, al. 1^{er} de la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions est remplacé par la disposition suivante :

« Sont réputées armes prohibées : les mines antipersonnel et couteaux en forme de poignards, à l'exclusion des couteaux de chasse, les cannes à épée et cannes-fusils, les casse-tête, les fusils pliants d'un calibre supérieur au calibre 20, les fusils dont le canon ou la crosse se démonte en plusieurs tronçons, et toutes armes offensives cachées ou secrètes qui ne seraient pas réputées armes de défense ou armes de guerre. »

Art. 2 : L'article 4 de la même loi est complété par un quatrième et un cinquième alinéas, libellés comme suit :

« Le régime dérogatoire prévu à l'alinéa précédent n'est pas applicable aux mines antipersonnel et pièges ou dispositifs de même nature.

Doit être considéré comme mine antipersonnel, piège ou dispositif de même nature, tout engin placé sur ou sous n'importe quelle surface ou à proximité de celle-ci et conçu ou adapté pour exploser ou éclater du simple fait de la proximité ou du contact d'une personne. »

Art. 3 : L'article 22 de la même loi est complété par un quatrième, un cinquième et un sixième alinéas, libellés comme suit :

« Par dérogation aux alinéas précédents, l'utilisation, l'acquisition et la délivrance par l'État ou les administrations publiques, de mines antipersonnel et pièges ou dispositifs de même nature, sont interdites pour une période de cinq ans.

L'interdiction peut être renouvelée pour la même période par le Roi par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

L'interdiction qui précède ne concerne pas l'utilisation, l'acquisition ou la délivrance de ces armes aux fins de contribuer à la formation ou d'entretenir les connaissances de spécialistes participant à des opérations de minimisation des risques en zones minées, de déminage, ou de destruction effective de ces armes. »

(M.B., 1^{er} avril 1995).

Note :

La loi que le Parlement vient d'adopter, à la suite d'une proposition déposée par les Sénateurs R. Lallemand et M. Dardenne, prohibe la fabrication, l'acquisition, la vente, l'exportation, l'utilisation et la détention des mines antipersonnel ainsi que des pièges ou dispositifs de même nature.

Pour ce faire, la loi modifie sur quatre points la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et des munitions :

1° La nouvelle loi range les mines, pièges et dispositifs antipersonnel au nombre des armes prohibées par l'art. 4 (de la loi de 1933) qui interdit à tout particulier de fabriquer, réparer, mettre en vente, détenir ou acquérir des armes prohibées. Ces armes sont donc interdites au même titre que les cannes à épée, les casse-tête, etc., énumérés à l'art. 3.

2° Est considéré comme mine ou piège antipersonnel tout dispositif dont les effets destructeurs se produisent automatiquement du seul fait de la présence d'une personne, c'est-à-dire,

« tout engin placé sur ou sous n'importe quelle surface ou à proximité de celle-ci, et conçu pour exploser ou éclater du simple fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne » (art. 4, 5° al. nouveau).

Autrement dit, la loi ne modifie pas les règles applicables à l'emploi de mines classiques anti-char ou anti-blindé. Elle ne concerne que les engins qui affectent exclusivement et directement des personnes.

3° Si la loi de 1933 autorise toutefois l'exportation des armes prohibées — cas des fusils pliants et des autres armes prohibées désignées par arrêté royal (art. 4, 3° al.) — la nouvelle loi exclut cette exception pour les mines, pièges et dispositifs antipersonnel.

4° La loi de 1933 vise essentiellement à prévenir la criminalité de droit commun en réglementant la fabrication, le commerce et le port d'armes par des particuliers. *A priori*, la loi ne concerne donc pas ceux qui sont les plus directement concernés par l'emploi des mines, pièges et dispositifs antipersonnel : les forces armées. L'art. 22 de la loi stipule en effet qu'elle ne s'applique pas « aux commandes d'armes ou de munitions pour l'État ou les administrations publiques ».

Si l'on voulait interdire aux forces armées d'employer des mines, pièges et dispositifs antipersonnel, il fallait donc le préciser. C'est ce que fait l'art. 3 de la nouvelle loi en complétant l'art. 22 de la loi de 1933. Il est désormais prévu que l'État ou les administrations publiques ne peuvent acquérir, aliéner ou utiliser ces engins pendant une période de 5 ans. Cette interdiction peut être renouvelée pour la même période par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres.

La seule exception à cette interdiction réside dans l'acquisition et l'utilisation de ces armes pour assurer la formation des personnes chargées d'effectuer des opérations de déminage ou de destruction de ces engins.

L'adoption de cette loi appelle plusieurs remarques :

1° La Belgique est le 1^{er} État de l'OTAN, voire le 1^{er} État au monde, à adopter une loi aussi sévère. Lors des débats en Commission de la Justice au Sénat, le ministre de la Défense nationale, tout en appuyant le principe d'une restriction sérieuse à l'emploi des mines, pièges et dispositifs antipersonnel, s'était opposé à une interdiction aussi absolue qui isolerait la Belgique au sein de l'OTAN et l'empêcherait de remplir ses engagements militaires vis-à-vis des autres membres de l'Alliance. L'argument n'a cependant pas convaincu la majorité des parlementaires (*D.P.*, Sénat, 1994-1995, 1009-2 (1993-1994), rapport Pataer, pp. 7 et s., 35).

2° En s'interdisant de vendre ou d'utiliser (sauf à des fins de formation au déminage) des mines, pièges et dispositifs antipersonnel, la Belgique consent un certain sacrifice financier puisqu'elle se retrouve avec un stock de 340 000 de ces engins dont elle s'engage à assurer la destruction des deux tiers. Cette destruction devrait être entreprise avec les Pays-Bas et coûter 23 millions de F.B. (Chambre, SO 1995-1996, *C.R.A.*, Com 25.10.95,

p. C 19-3). En réponse à une interpellation des députés Van Dienderen (Agalev-Ecolo), le ministre de la Défense nationale, Poncelet, déclare que

« le tiers restant, soit 120 000 mines devrait être conservé pour des raisons opérationnelles. Le nombre a été fixé sur la base de normes de l'OTAN. La loi n'interdit pas formellement le stockage de mines antipersonnel. Le maintien d'un stock est justifié d'une part par le fait qu'on ne saurait exclure qu'en cas d'état de nécessité il faille avoir recours à de telles armes, et d'autre part par le fait que le moratoire prévu ne porte que sur 5 années au terme desquelles la situation sera réévaluée. » (*Ibid.*).

3° Le sacrifice n'est pas seulement financier : il est aussi militaire. Les mines, pièges et dispositifs antipersonnel sont d'une redoutable efficacité stratégique. Certains n'ont pas manqué de souligner lors des débats en commission que moins les troupes étaient nombreuses, plus on avait recours à ce type d'arme (*D.P.*, Sénat, 1994-1995, 1009-2 (1993-1994), rapport PATAER, p. 20), que cette arme était irremplaçable pour protéger certaines sites et qu'il était parfaitement possible de l'utiliser dans le respect des règles du droit international (*ibid.*, pp. 22-24, 35-36).

Ces arguments ont toutefois été repoussés après avoir constaté les risques d'utilisation anarchique de cette arme, le caractère très théorique de la soi-disante nécessité de son utilisation (le dernier usage de cette arme par les forces belges remonte à la guerre de Corée en 1951) et le symbole élevé que représentait une interdiction absolue de son emploi à l'égard de la communauté internationale (*ibid.*, pp. 22-26).

4° Le ministre de la Défense nationale aurait voulu amender la loi de manière à réserver l'état de nécessité pour justifier dans certains cas ultimes l'utilisation des mines, pièges et dispositifs antipersonnel. La commission a rejeté cette proposition après avoir observé que l'état de nécessité est de toute façon un principe général de droit pénal permettant d'éviter la condamnation de l'auteur d'une infraction justifiée par la protection d'une valeur plus grande que la valeur transgressée. La loi ne modifiant pas ce principe, il est donc inutile de le répéter dans la loi. Il appartient au juge du fond d'apprécier au cas par cas si les conditions d'application de cette cause de justification sont remplies *in casu*. Il a toutefois été rappelé qu'en pareille hypothèse, l'utilisation de ces engins devrait respecter les règles internationales de délimitation des champs de mines, d'information des civils et de déminage (*ibid.*, pp. 25, 35-37 ; dans le même sens, Chambre, SO 1995-1996, *C.R.A.*, Com 25.10.95, p. C 19-3).

Bien entendu, si les États réussissent à s'entendre sur une interdiction internationale d'emploi des mines, pièges et dispositifs antipersonnel, l'état de nécessité reconnu en droit belge ne serait plus constitutif de justification à leur emploi (*cf.* DAVID, E., *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 665).

En conclusion, on ne peut que se féliciter du bon exemple donné au monde par la Belgique qui n'a pas hésité à faire prévaloir les nécessités

humanitaires sur les nécessités militaires pour bannir de son arsenal et de sa doctrine stratégique un engin dont on a suffisamment répété qu'il était « l'arme des lâches » et « le plus grand violateur des lois de l'humanité ».

E.D.

2354 *ARMES*. — Mines antipersonnel.

En réponse aux questions n^{os} 291 et 386 posées par M. Van Dienderen le 25 mars 1994, le Ministre des Affaires économiques et le Ministre des Affaires étrangères apportent respectivement les informations suivantes :

« Dans sa question en 4 points, l'honorable membre évoque le danger que représentent pour les populations civiles les mines anti-personnel qui subsistent après la fin des conflits, et fait état d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies appelant à interdire ces engins.

1. En Belgique, plus aucune mine n'est fabriquée depuis 7 ans. Au cours des trois dernières années de fabrication, à savoir de 1983 à 1986, environ 112.000 mines ont été produites.
2. Ces mines étaient quasiment toutes du type anti-personnel.
3. L'armée belge n'en a acquies aucune.
4. Toutes étaient destinées pour les pays étrangers. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n^o 103, 25 avril 1994).

« La Belgique a accueilli très favorablement la démarche américaine en faveur d'un moratoire sur la vente des mines terrestres. Cette démarche fait suite à résolution 48175 K adoptée le 16 décembre 1993 par l'Assemblée générale des Nations unies avec l'appui de la Belgique, résolution qui s'intitulait 'moratoire sur l'exportation de mines terrestres antipersonnel'.

Pour sa part, le gouvernement belge avait déjà adopté en juillet 1993 un moratoire, strictement appliqué depuis cette date, sur 'l'exportation et le transit de mines terrestres anti personnel'. Afin d'en contrôler l'application, une catégorie spéciale a été créée au sein de l'Administration des douanes. Le gouvernement dispose à cet égard de la loi du 5 août 1991 relative à 'l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir à un usage militaire et de la technologie y afférente'.

L'honorable membre sera également intéressé de savoir que la Belgique a signé le 10 avril 1981 'la Convention sur l'interdiction ou la limitation d'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination'. Le protocole II de cette convention vise 'l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs'. La procédure de ratification de cette convention est en cours.

L'Union européenne s'est faite l'avocate de la convocation en 1994 d'une conférence d'examen de cette convention ; elle a bon espoir d'aboutir.

Pratiquement, la Belgique ne produit pas de mines terrestres anti personnel ; elle apporte son aide aux opérations de déminage, par exemple au Cambodge où des démineurs belges font bénéficier les équipes locales de leur expertise. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n^o 103, 25 avril 1994).

M.V.

2355 *ARMES*. — Munitions de guerre immergées dans les espaces maritimes belges.

En réponse à la question écrite n° 241 du sénateur Maertens concernant les munitions de guerre immergées sur les hauts-fonds du « *Paardemarkt* » à Duinbergen, station balnéaire du littoral belge, le ministre de la Défense nationale déclare notamment :

« Pour les armes chimiques mouillées en mer dans les zones sous sa juridiction, l'État n'a d'autres obligations que d'en signaler l'existence et de détruire l'agent chimique des munitions ramenées à la surface » (*Bull. Q.R., Sénat, 1993-1994, n° 77 du 12 octobre 1993*).

E.D.

2356 *ASILE DIPLOMATIQUE*.

1. BURUNDI

Interpellé le 3 décembre 1993 à propos du coup d'Etat du 21 octobre 1993 au Burundi et sur l'attitude de l'ambassade belge à Bujumbura lors de cet événement, M. Derycke, alors Secrétaire d'Etat à la coopération et au développement répond que :

« L'ambassadeur a confirmé qu'il a accordé asile à toutes les personnes qui l'ont demandé. Une vingtaine de personnes ont été accueillies dans notre ambassade ou dans des résidences diplomatiques. » (*C. R.A., Sénat, 3 décembre 1993, p. 173*).

2. CUBA

Communiqué du ministère des Affaires étrangères du 14 février 1994 (n° 6/94) :

« Le ministère des Affaires étrangères confirme que le mercredi 27.01.94, vers 11 h. du matin, heure locale, un groupe de 8 Cubains, composé de 5 hommes, 2 femmes et un enfant de 2 ans, a pénétré dans la résidence de l'Ambassadeur de Belgique à La Havane, en y demandant immédiatement asile. Une des personnes concernées a depuis quitté de son propre chef la résidence.

Dans l'attente d'une solution, l'Ambassadeur a permis aux intéressés de rester dans la résidence belge, qui jouit de l'immunité diplomatique.

Le ministère des Affaires étrangères suit cette affaire de très près et reste en contact permanent avec l'Ambassadeur belge à La Havane. Le Gouvernement belge, dans les contacts qui furent immédiatement établis avec les autorités cubaines, tant à La Havane qu'à Bruxelles, a insisté très fermement pour que les demandes des intéressés soient satisfaites, en ce y inclus leur souhait de quitter le pays. Ceci est d'ailleurs un droit de l'homme fondamental.

Malgré ces efforts, il apparaît que les autorités cubaines ne laissent que peu d'espoir de voir ces personnes être autorisées à quitter le pays directement depuis la résidence. En tous cas, le Gouvernement belge continuera d'exiger qu'une solution humaine soit apportée à cette situation, dans le respect de la

dignité et de l'intégrité physique et morale des personnes concernées et avec les garanties nécessaires quant à leur sort futur. Il ne sera en particulier pas accepté que ces personnes soient sanctionnées pour le simple fait d'avoir pénétré dans la résidence belge. »

Dans la huitaine, le problème fut résolu.

Communiqué du ministère des Affaires étrangères du 25 février 1994
(n° 9/94 — Extraits)

« Le Ministère des Affaires étrangères communique que le jeudi 24.02.94, vers 17 h., heure locale, les six derniers ressortissants cubains qui avaient demandé asile à l'Ambassade de Belgique ont quitté de leur propre volonté la résidence belge.

Les autorités cubaines ont donné à la Belgique des garanties formelles qu'elles n'intenteront aucune procédure judiciaire contre les huit personnes au total qui s'étaient réfugiées dans la résidence belge ni ne les persécuteront d'aucune manière pour ces faits. Elles ont en outre indiqué que ces personnes pourront maintenir des contacts réguliers avec l'Ambassade de Belgique et qu'elles auront toutes les possibilités, selon la législation d'émigration en vigueur, d'effectuer les démarches pour sortir du territoire cubain.

(...) L'Ambassade de Belgique à La Havane maintiendra un contact régulier avec les personnes concernées, afin de vérifier que les garanties données sont respectées. »

Toutefois, le 28 mai 1994, un groupe de 121 jeunes cubains s'introduisit dans la résidence de l'ambassadeur à La Havane et le même scénario se reproduisit. La Belgique demanda l'appui de la Croix-Rouge cubaine pour venir en aide aux réfugiés (*El Pais*, 1^{er} juin 1994 ; question orale de M. De Croo du 9 juin 1994, *A.P.*, Sénat du même jour).

J.S.

2357 ASSISTANCE HUMANITAIRE. — Politique belge. — Rwanda.

1. POLITIQUE BELGE — RECOURS AUX O.N.G. ET AUX O.I.G. — CADRE JURIDIQUE

La Belgique a fourni un volume croissant d'assistance humanitaire à des populations en situation d'urgence au cours des dernières années. Dans la plupart des cas, il a été fait recours à des O.N.G. ou à des organisations intergouvernementales pour fournir cette aide aux populations (pour des exemples concrets, voy. e.a. les communiqués de presse du Conseil des ministres du 26 novembre 1993, du 11 mars 1994 et du 17 juin 1994 (Zaire et Rwanda)).

L'accroissement de ce type d'activité a fait apparaître la nécessité de lui donner un cadre juridique formel. C'est ce qu'a fait le gouvernement en adoptant l'arrêté royal du 6 avril 1995 « relatif à l'octroi de l'aide d'urgence

en faveur des pays en voie de développement » (*M.B.*, 6 septembre 1995, p. 25442), dont les éléments principaux sont détaillés ci-après.

L'article 1^{er}, § 6 de l'arrêté offre une définition de l'aide d'urgence, qu'il identifie comme

« [l']aide humanitaire exceptionnelle limitée dans le temps, dans l'espace et dans son envergure, visant à rencontrer les besoins vitaux de populations confrontées à des catastrophes imprévisibles d'origine naturelle ou humaine ou à l'aggravation de problèmes structurels liés aux guerres, aux famines, aux déplacements de population et aux flux de réfugiés, aux épidémies, et qui justifie ainsi l'utilisation d'une procédure spéciale. La réhabilitation de petites infrastructures peut également être considérée comme de l'aide d'urgence ».

Le rapport au Roi, dans lequel se trouve l'exposé des motifs de l'arrêté, rappelle quelques principes de base applicables en la matière, dont, particulièrement, le fait que

« [l']aide d'urgence doit répondre aux besoins des victimes en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales de tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Le principe de neutralité doit être un souci permanent chez tous ceux qui distribuent cette aide » (*ibid.*, p. 25440).

Dans le même sens, l'arrêté énonce de façon plus sommaire que « [l']aide doit bénéficier directement à la population sinistrée dans le pays concerné, y compris aux réfugiés qui y résident » (*loc. cit.*, art. 5).

Le texte identifie également les entités habilitées à demander une aide de ce type (aux termes de l'article 3, il s'agit — outre de l'A.G.C.D. qui peut décider de l'octroi d'une telle aide de sa propre initiative — du gouvernement du pays en développement sinistré, d'une organisation multilatérale, du C.I.C.R. ou de la Fédération de la Croix-Rouge, ou d'une ou plusieurs O.N.G. belges avec lesquelles il a été conclu une convention-cadre), ainsi que celles auxquelles l'exécution d'une opération d'aide d'urgence peut être confiée (il s'agit, aux termes de l'article 6, de l'A.G.C.D., et des organisations appartenant aux trois dernières catégories mentionnées à l'article 3).

L'arrêté royal précise ensuite les fins auxquelles les crédits libérés par la Belgique pour une aide d'urgence peuvent être utilisés (art. 10) et institue enfin diverses modalités de contrôle et de publicité auxquelles sont soumises les organisations exécutantes (art. 15 à 17).

2. ACCES AUX VICTIMES

A plusieurs reprises, le gouvernement belge a insisté auprès des autorités des pays sur les territoires desquels se développaient des situations d'urgence humanitaire pour que le travail des organisations internationales et des O.N.G. présentes sur le terrain soit facilité et que l'accès des secours

aux victimes soit assuré. Ainsi, à la suite du massacre de Kibeho au Rwanda en avril 1995,

« [L]a Belgique a [...] insisté pour que les autorités rwandaises permettent à la Croix Rouge et aux autres O.N.G. et organisations humanitaires d'effectuer leur travail sans entrave. Concernant les O.N.G. belges, des explications ont été demandées au gouvernement rwandais à la suite de l'exclusion de trois d'entre-elles du Rwanda » (Communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères du 25 avril 1995 ; voy. également le communiqué de presse du 23 avril 1995).

La même position a été adoptée à diverses occasions par les instances européennes. Le massacre de Kibeho a lui aussi amené l'Union européenne à souligner que

« l'aide internationale doit pouvoir être mise en œuvre, sans entrave, au profit des populations. [L'Union] invite donc les autorités rwandaises à faciliter le travail des organisations internationales et des organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur des populations en détresse » (Communiqué de presse du 25 avril 1995).

P.K.

2358 *COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT*. — Burundi. — Compétences du Gouvernement fédéral et des entités fédérées belges. — Dettes extérieures des pays moins avancés. — Droits de la personne. — Femmes (rôle et statut). — Peuples autochtones. — Politique belge. — Processus de démocratisation. — Rwanda. — Union européenne. — Zaïre. — Fonds de la coopération au développement.

1. CONDITIONS — POLITIQUE DE LIAISON DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT AUX PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION ET AU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX DE LA PERSONNE

Les grandes orientations de la politique belge de coopération au développement, et plus particulièrement la volonté du gouvernement d'en faire un outil au service de la promotion et de la défense de la démocratisation et des droits fondamentaux dans les pays en développement, ont été réitérées et ont reçu une traduction plus concrète dans la pratique suivie en la matière par la Belgique au cours de la période sur laquelle porte la présente chronique (Sur la formulation initiale de cette nouvelle approche de la coopération au développement par le gouvernement belge, voy. Pierre KLEIN, « Le soutien aux processus de démocratisation : Une nouvelle ligne de force de la politique belge de coopération au développement », cette *Revue*, 1993, sp. pp. 608-613).

Cette option s'est tout d'abord vu réaffirmée à plusieurs reprises sur un plan théorique général. Comme l'a par exemple exposé le secrétaire d'État

à la Coopération dans le cadre d'une communication générale sur la politique africaine du gouvernement,

« L'Afrique a le droit de construire son propre modèle de société. Notre propre histoire nous a toutefois appris qu'un système social où la population a un droit de participation, où les dirigeants doivent périodiquement rendre des comptes et où il y a une réglementation transparente et égale pour tous, constitue la meilleure garantie d'un développement durable. C'est la raison pour laquelle le soutien de la démocratisation et de l'État de droit est un des points prioritaires de la politique africaine [de la Belgique] » (*C.R.A.*, Sénat, 1994-1995, 10 février 1995, p. 438).

On remarquera également que l'insertion de clauses relatives aux droits de la personne dans les accords de coopération conclus avec les pays en développement constitue maintenant une pratique courante (voy. par exemple, pour un accord de coopération conclu avec les Philippines, le communiqué de presse n° 45/94 du ministère des Affaires étrangères, 16 septembre 1994).

Plus concrètement encore, certains secteurs de la coopération bilatérale sont clairement orientés en ce sens. Ainsi, pour le Burundi, le ministre des Affaires étrangères a indiqué (par l'intermédiaire du ministre des pensions) que

« Aansluitend op vroegere, meer punctuele acties, zal België middelen vrijmaken voor de versterking van het democratisch weefsel en de bescherming van de mensenrechten, voor de opleiding van de magistraten, voor preventieve diplomatieke acties en voor de eerbiediging van het eigendomsrecht, dat indien het niet tijdig wordt geregeld aanleiding kan geven tot nieuwe conflicten na de terugkeer van ontheemden en vluchtelingen » (*A.P.*, Sénat, 1994-1995, 1^{er} février 1995, p. 1101).

Le bien-fondé de cette approche a néanmoins été mis en doute, dans certains de ses aspects tout au moins, par plusieurs membres de l'opposition. Ainsi, selon M. Gol,

« [...] il faut se limiter à faire de la coopération et faire abstraction, dans ce domaine, de toute considération politique, notamment contre la forme d'organisation des pays dans lesquels nous apportons notre coopération. Je ne veux pas dire faire abstraction de la question des droits de l'homme. En Afrique, comme partout, la personne humaine doit être respectée, comme les minorités ethniques. [...] Il s'agit de faire abstraction de la forme d'organisation publique, de l'organisation de l'État. C'est, en effet, une illusion de croire que les pays africains, ou d'autres pays largement sous-développés, peuvent avoir la même conception collective de la démocratie que nous. Par conséquent, lier la forme démocratique à la coopération, ne peut être qu'une extraordinaire illusion ou l'expression d'un irréalisme total, comme c'est le cas dans nombre de pays. Ou bien, il s'agit d'une extraordinaire hypocrisie — comme cela a été, en partie, le cas au Rwanda et au Zaïre — permettant de justifier une politique, un jour, et une autre, le lendemain » (*Annales*, Chambre, 1993-1994, COM 11 avril 1994, p. C 78-13 ; voy. également l'interpellation de M. HASQUIN, *C.R.A.*, Chambre, session 1993-1994, 22 avril 1994).

D'autres critiques portent sur les modalités de mise en œuvre d'une telle politique de liaison, plutôt que sur son principe même. Pour M. Ulburghs, par exemple,

« [e]n ce qui concerne le lien entre la coopération au développement et le respect des Droits de l'Homme, la population risque d'être deux fois victime si on supprime toute aide aux pays à régime dictatorial. Nous devons donc essayer d'apporter une aide directe à la population » (*C.R.A.*, Sénat, 1993-1994, 21 décembre 1993, p. 255).

En réponse à ce type de mise en cause, le secrétaire d'État à la Coopération au développement a indiqué la limite des exigences de la Belgique dans ce domaine :

« Je suis très sévère en matière de respect des droits de l'homme mais j'admets qu'il est difficile pour ces pays [en développement] de trouver une juste voie entre l'authenticité et le modernisme. Nous nous contentons donc qu'ils aillent dans la voie de la démocratie. Sans, bien entendu, demander l'impossible, cette action doit être poursuivie. Il ne faut pas oublier que nous ne pouvons imposer notre modèle de démocratie. Il faut surtout garder en mémoire que la démocratie doit être prise en charge par la population elle-même » (*C.R.A.*, Chambre, session 1993-1994, 22 avril 1994).

On peut constater que l'Union européenne adopte une ligne de conduite identique en la matière. Ainsi, à la suite de troubles survenus au Lesotho début 1994, la présidence a fait savoir que

« Toute atteinte éventuelle à la démocratie au Lesotho pourrait avoir des répercussions défavorables sur les relations futures entre ce pays et l'Union européenne et de *graves conséquences pour le programme de coopération au développement de l'Union européenne avec le Lesotho* » (Communiqué de presse C.P.E. du 3 février 1994).

De même, à la suite du massacre de Kibeho au Rwanda en avril 1995,

« L'Union européenne [a rappelé] que son assistance au développement du Rwanda est subordonnée au respect des Droits de l'Homme et aux progrès de la réconciliation nationale dans ce pays » (Communiqué de presse du 25 avril 1995 ; voy. aussi l'annonce de la suspension de l'aide de l'Union européenne à la balance des paiements en faveur de la Gambie, à la suite de la dégradation de la situation des droits de la personne dans ce pays ; déclaration du 13 octobre 1994).

*

* *

Plusieurs situations d'atteintes massives aux droits de la personne ou de remise en cause par la violence de processus de démocratisation ont amené le gouvernement belge à tirer les conclusions de sa politique dans ce domaine et, face à de tels événements, à suspendre effectivement sa coopération bilatérale avec les pays en développement concernés. Ainsi, l'une des premières réactions des autorités belges au génocide rwandais de 1994 a été d'interrompre la coopération de la Belgique avec le Rwanda.

Le secrétaire d'État à la Coopération au développement a exposé les conditions auxquelles devait répondre le nouveau gouvernement rwandais pour qu'une reprise de la coopération puisse être décidée, en indiquant qu'il devrait avant tout s'agir d'un gouvernement représentatif :

« Un gouvernement représentatif est celui qui inspirera confiance aux 2,2 millions de réfugiés du Rwanda. C'est aussi celui qui permettra la réconciliation nationale, garantira la reprise d'un dialogue et une ouverture à la démocratie et au pluralisme » (*A.P.*, Sénat, 1994-1995, 13 octobre 1994, p. 53).

La reprise de la coopération avec le Zaïre — suspendue depuis 1990 à la suite des événements de Lubumbashi — est soumise à des conditions similaires :

« La Belgique soutient le processus de démocratisation au Zaïre, qui a amené au pouvoir le gouvernement Kengo. La Belgique encourage ce gouvernement à prendre les mesures nécessaires afin de contrôler les développements au Zaïre, tant pour le respect des droits de l'homme que pour les leviers de l'économie, des finances et de la vie sociale. En fonction de ceci, la Belgique examinera la possibilité de passer d'une aide strictement humanitaire à une aide plus structurelle » (Communiqué de presse n° 42/94 du ministère des Affaires étrangères, 2 septembre 1994).

Ces exigences ont été réaffirmées à diverses reprises. Début 1995, le ministre des Affaires étrangères rappelait que

« [L]a reprise de la coopération structurelle ne peut être envisagée que si les conditions suivantes sont réunies, à savoir la réforme économique, la garantie de l'autonomie pour la Banque du Zaïre, le respect des droits de l'homme, le contrôle des forces armées et la poursuite du processus démocratique » (*C.R.A.*, Chambre, 1994-1995, COM 1^{er} mars 1995).

Le coup d'État d'octobre 1993 au Burundi a entraîné le même type de réaction de la part de la Belgique. Comme l'a indiqué le ministre des Affaires étrangères,

« Nous avons réagi dès l'annonce du coup d'État. Nous l'avons condamné et avons insisté pour que l'État de droit soit rétabli. L'aide au développement a été suspendue, à l'exception de l'aide d'urgence. L'Union européenne a pris des mesures semblables » (*C.R.A.*, Chambre, 1993-1994, COM 23 novembre 1993, p. C 13-3).

De la même façon, à la suite du massacre de réfugiés par des éléments de l'armée rwandaise (*A.P.R.*) au camp de Kibeho en avril 1995, le gouvernement belge a décidé de suspendre partiellement la coopération bilatérale qu'il avait rétablie quelques mois plus tôt avec le Rwanda. Le secrétaire d'État à la Coopération au développement a précisé le sens et les limites de cette réaction de la Belgique :

« [...] il s'agit d'une interruption partielle, laquelle ne concerne pas l'aide humanitaire et le soutien à l'État de droit. Les initiatives en faveur de la réhabilitation du système juridique entreprise l'an dernier ne sont donc aucunement entravées. [...] la Commission européenne et d'autres États ont également pris une décision similaire. Enfin, cette décision se voulait un signal clair

adressé aux autorités rwandaises afin d'enrayer l'escalade des luttes ethniques. [...] Il a été convenu au sein de l'Union européenne que la décision de la suspension de l'aide sera réévaluée à la lumière de la mission de l'Union européenne [...] et des résultats de la prochaine réunion *mid-term review*. [...] En tout état de cause, la Belgique s'attachera à ce que l'aide fournie au Rwanda profite à l'ensemble du pays, stimule le dialogue interne indispensable et favorise le renforcement d'un État de droit » (*A.P.*, Sénat, 1994-1995, 12 juillet 1995, p. 46).

C'est plus précisément aux résultats de l'enquête menée par une commission internationale — dont elle avait demandé la constitution — que la Belgique a décidé de subordonner la reprise de sa coopération (voy. entre autres les communiqués de presse du ministère des Affaires étrangères du 25 avril et des 3 et 19 mai 1995).

La coopération bilatérale avec le Rwanda a été rétablie peu de temps après, les autorités belges estimant ces conditions satisfaites :

« le Gouvernement belge a décidé de reprendre cette aide, dans la lignée de la décision de l'Union européenne et vu les engagements que le gouvernement rwandais a pris en ce qui concerne les mesures rassurantes à l'égard des réfugiés, de la réconciliation nationale et de l'amélioration de la sécurité dans le pays. La libération d'enfants et de femmes enceintes des prisons ira de pair avec leur réintégration. Parallèlement, la restauration de l'État de droit, que nous appuyons, ainsi que l'humanisation du régime pénitentiaire doivent être réalisées » (Communiqué de presse du Conseil des ministres du 14 juillet 1995).

Dans tous les cas, cependant, l'aide d'urgence aux populations est maintenue, de même que le soutien aux processus de démocratisation et aux initiatives visant à renforcer le respect des droits de la personne. Ainsi, les événements de Kibeho ont eu pour conséquence la suspension de l'aide belge au Rwanda,

« à l'exception de l'aide d'urgence qui profite directement à la population, et de l'assistance au rétablissement de l'État de droit » (Communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères du 25 avril 1995).

Il en est allé de même au Zaïre. Le ministre des Affaires étrangères a indiqué à cet égard que

« We hebben dan ook sinds april 1992 al voor circa 750 miljoen noodhulp gestuurd, waarbij de N.G.O.'s instaan voor de distributie. We trachten daarbij zoveel mogelijk de grootste noden van de bevolking te leningen » (*Annales*, Chambre, 1993-1994, COM 15 février 1994, p. C 50 ; pour la poursuite du soutien de la Belgique à un certain nombre d'O.N.G. zaïroises actives dans le domaine des droits de la personne, voy. par exemple la réponse du secrétaire d'État à la coopération au développement à la question n° 83 de Mme Maes, 22 décembre 1993, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 93, 1^{er} février 1994 et le communiqué de presse du Conseil des ministres du 1^{er} avril 1994).

2. CANAUX DE COOPÉRATION

La Belgique a, à diverses reprises ces dernières années, exprimé sa volonté de revoir et de diversifier ses modes de coopération avec les pays

en développement. On peut voir là une autre manifestation concrète de la volonté du gouvernement belge de renforcer la « société civile », et par là les ferments de démocratisation, au sein des États concernés. Ainsi, à propos du Burundi, le secrétaire d'État à la coopération au développement a exposé que

« [L]es épisodes successifs de crise politique et d'incidents [...] ont renforcé la conviction que la coopération bilatérale d'État à État, au sens de 'gouvernement à gouvernement', ne peut plus être l'unique instrument de cette coopération. Il faut investir [...] dans la participation de larges couches de la population au développement socio-économique du Burundi. [...] la Belgique a opté pour le soutien de l'enseignement de base et de l'alphabétisation, des soins de santé et du développement rural. La Belgique devra, beaucoup plus que par le passé, mettre l'accent sur une plus grande décentralisation de ses interventions vers la population rurale burundaise.

[...] à côté des 'interventions classiques', il existe une série de programmes importants tels que 'Food for work' et la construction et l'équipement d'écoles primaires et secondaires. Ces programmes contribuent effectivement à la réconciliation entre les ethnies et la démocratisation de la société burundaise. Ils procurent en effet du travail à des milliers de nécessiteux (dont un grand nombre de déplacés), ce qui leur permet de garder un minimum de dignité humaine et de réaliser en même temps des travaux d'utilité publique ou ayant une haute valeur sociale ajoutée : routes, ponts, écoles, maisons...

De plus, ces actions rendent l'accès aux écoles plus aisé en milieu rural et procurent de l'emploi, l'utilisation de matériel local et de travailleurs locaux étant une condition à ce soutien. Cette approche reçoit l'appui intégral des plus hautes instances politiques du Burundi et est citée en exemple pour toute la communauté des bailleurs de fonds.

[...] La Coopération au Développement met au point l'identification et la formulation d'interventions dans le domaine de la formation de magistrats, du droit foncier (si cela n'est pas réglé au moment du retour des déplacés et réfugiés, cela risque d'entraîner de nouveaux conflits), des formations en droit humanitaire pour militaires, ... [...] L'intégration de ces actions, qui se situent dans le cadre tracé par la Commission mixte, s'inspire de la constatation que la qualité de la coopération technique est conditionnée par la stabilité politique dans le pays concerné. Le soutien au développement de l'appareil judiciaire doit plus spécialement permettre de mettre fin à l'impunité actuelle, qui empêche toute réconciliation durable [...] » (Réponse à la question n° 147 de M. Simonet, 25 août 1994, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1994-1995, n° 145, 20 mars 1995).

3. ACTIONS RELATIVES AUX RÔLE ET STATUT DES FEMMES

En réponse à une question relative à l'attention portée aux femmes dans les projets soutenus ou mis en œuvre par son département, le secrétaire d'État à la Coopération au développement a fait savoir que

« [d]epuis quelques années, lors de chaque Commission mixte [réunissant les représentants de la Belgique et du pays en développement concerné], une attention particulière est portée aux femmes et ceci se traduit concrètement dans les projets et programmes, soit par le biais d'un budget spécial, soit par la promotion de la femme en général. [...] Quelques interventions montrent

déjà l'exemple : les programmes dans le cadre du Fonds de survie, les programmes à petite échelle et les programmes de micro-interventions portent déjà une attention particulière au rôle de la femme. La contribution à UNIFEM augmente chaque année et atteindra cette année 11 millions de francs belges. Dans l'aide multilatérale à UNFPA la priorité est accordée aux projets concernant les femmes » (Réponse à la question n° 144 de M. De Mol, 14 juillet 1994, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1994-1995, n° 126, 24 octobre 1994).

4. PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS D'ENVIRONNEMENT

En réponse à une question relative aux mesures prises par son département pour réaliser les objectifs du chapitre 37 de l'Agenda 21, le secrétaire d'État à la Coopération au développement a exposé ce qui suit :

« Le renforcement des capacités locales a toujours été un des objectifs de base de la politique belge en matière de coopération. Il est clair que cet objectif s'applique également au développement durable. Une première condition pour pouvoir réaliser cet objectif consiste à mettre en place des structures internes afin de pouvoir mobiliser le *know-how* existant. C'est dans cette optique que lors de la dernière restructuration de l'A.G.C.D., on a créé une cellule 'environnement' au sein du service des 'stratégies de développement'. Les activités menées par la Commission nationale du développement durable pourront également fournir un appui dans ce domaine. En plus une recherche scientifique actuellement en cours devrait appuyer l'A.G.C.D. dans la définition des critères opérationnels devant permettre de vérifier les interventions par rapport aux exigences de l'environnement » (Réponse à la question n° 165 de M. De Mol, 30 novembre 1995, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1994-1995, n° 144, 13 mars 1995).

5. POLITIQUE EN MATIÈRE DE POPULATION

En réponse à une question relative aux politiques suivies par son département en matière de population, le secrétaire d'État à la Coopération au développement a indiqué que

« [n]otre politique en matière de population répond dans une large mesure aux directives décrites dans l'Agenda 21. Pour la Coopération au développement, la politique démographique est envisagée en premier lieu dans ses relations avec un développement durable et la lutte contre la pauvreté. On se base sur une approche intégrée, c'est-à-dire que le planning familial est mis en œuvre dans le cadre des soins de santé de base. Nous optons aussi pour une approche plus large que l'on peut qualifier comme soins de santé génésiques. Ceci comprend non seulement le planning familial, mais également une politique de maternité saine y compris l'allaitement, la prévention et le traitement des maladies sexuellement transmissibles, la lutte contre le VIH et le sida, le traitement de la stérilité et des affections gynécologiques, *et cetera* » (Réponse à la question n° 173 de M. De Mol, 27 janvier 1995, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1994-1995, n° 147, 3 avril 1995).

6. DETTE — RÉDUCTION DE LA DETTE EXTÉRIEURE DES P.M.A.

La Belgique a continué à mener diverses actions pour la réduction de la dette extérieure d'un certain nombre de pays moins avancés (P.M.A.). Le

secrétaire d'État à la Coopération a fourni à ce sujet les informations suivantes :

« De Belgische regering heeft in de loop van de voorgaande jaren de volgende maatregelen genomen ter verlichting van de schuldenlast van de minst ontwikkelde landen (VN lijst van 47 landen) :

Het kwijtschelden van bepaalde bilaterale schulden, voortspruitend uit leningen van Staat tot Staat. Dit gebeurde voor de volgende landen en bedragen (in miljoenen Belgische frank) :

Benin	160
Burundi	500
Madagascar	75
Mozambique	7
Niger	250
Ruanda	100
Tanzania	1.067
Zambia	90
Comoren	<u>91,6</u>
Totaal	2.340,6

Het ABOS heeft sedert 1992 de volgende operaties van schuldverlichting doorgevoerd met betrekking tot de MOL-landen (nominale bedragen in miljoenen Belgische frank) :

Benin	3,6
Tanzania	650,8
Zambia	339,2
Togo	76
Guinée-Conakry	62,6
Sierra Leone	200,7
Ethiopië	160,2
Mozambique	<u>64,7</u>
Totaal	1.617,8

Op 21 oktober 1993 werd een kaderovereenkomst afgesloten tussen de Belgische regering, de Belgische Vereniging der banken, de Belgische exportateurs, vertegenwoordigd door Fabrimetal, de Nationale Delcredereerdienst en het NCOS betreffende de verlichting van de privé-schuldenlast die weegt op een aantal van de minst ontwikkelde landen.

[...] Voor de interventies Club van Parijs van het ABOS gelden gelijkaardige voorwaarden. Voor de schuldomezettingen (debt-aid-swaps) wordt met de ontvangende landen een akkoord afgesloten dat voorziet in het gebruik van de tegenwaardefondsen voor ontwikkelingsrelevante activiteiten, in casu vooral sociale projecten.

Het aandeel van de MOL-landen in de hogervermelde bedragen ligt als volgt :

Voor de Staatsleningen 2.340,6 miljoen op het totaal van 3.191,5 hetzij 73 %. Voor de ABOS-interventies : 1.617,8 miljoen op een totaal van 5.723,7 hetzij 28 %. Dit laatste (lage) percentage is te verklaren door het feit dat twee van de belangrijkste begunstigde landen (Bolivia en Vietnam) niet op de MOL-lijst voorkomen hoewel het arme landen zijn (met een BNP per capital van respectievelijk 770 en 170 US dollar in 1993). » (Réponse à la question n° 178 de M. Marsoul, 8 mars 1995, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1994-1995, n° 149).

7. MONTANT DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Le secrétaire d'État à la Coopération au développement a indiqué que le montant consacré par la Belgique à l'aide publique au développement (A.P.D.) représentait 0,4 % du P.N.B., ce qui plaçait l'État belge au septième rang dans le monde (*C.R.A.*, Sénat, 1994-1995, 10 février 1995, p. 450 ; pour un tableau reprenant les montants consacrés par la Belgique à l'A.P.D. entre 1981 et 1992, voy. la réponse du secrétaire d'État à la coopération au développement à la question n° 93 de M. Winkel, 6 octobre 1993, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 82, 16 novembre 1993).

Le gouvernement belge se retrouve de ce fait en butte à des critiques régulières de la part de membres du Parlement, qui lui reprochent de rester trop éloigné de l'objectif de 0,7 % du P.N.B. fixé dans les années 1980 par les Nations Unies (voy. e.a. *ibid.*).

8. NOTION DE RÉGION DE CONCENTRATION

L'idée de concentrer la coopération au développement de la Belgique sur certaines régions du monde a été lancée il y a quelques années, dans un souci d'efficacité entre autres (sur ce concept, voy. notre article précité, pp. 607-608). Le secrétaire d'État à la Coopération au développement a rappelé les buts de cette politique et précisé les modalités de sa mise en œuvre :

« En instituant la notion de région de concentration, l'objectif était de réserver des crédits pour financer en priorité des projets qui, soit dépassent le cadre purement national du pays aidé, soit favorisent l'intégration politique, économique ou sociale des pays de la région. S'il s'agit principalement de projets d'infrastructures en matière de communication (routes, chemins de fer, télécoms), infrastructures qui doivent faciliter les échanges sud-sud, sont également concernées les actions permettant des synergies entre les différents pays de la région que ce soit en matières éducative ou économique. Il est évident que l'application de ce critère prioritaire doit être progressive et que des projets plus classiques sont également développés dans les régions de concentration » (Réponse à la question n° 112 de Mme Van Cleuvenbergen, 7 juillet 1994, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1994-1995, n° 131, 1^{er} novembre 1994).

9. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES ENTITÉS FÉDÉRÉES EN MATIÈRE DE COOPÉRATION

On le sait, les réformes constitutionnelles qu'a connues la Belgique en 1993-1994 ont débouché sur un remodellement en profondeur de la structure et de l'organisation des pouvoirs au sein de l'État. Les relations extérieures du pays n'ont pas été épargnées par ce mouvement. Dans ce contexte, le secrétaire d'État à la Coopération au développement a tenu à rappeler que le domaine d'action de son département continuait à ressortir de la compétence des autorités fédérales :

« [...] je ne suis nullement opposé à une discussion constructive avec les communautés et régions, mais [...] la coopération au développement reste jusqu'à nouvel ordre une matière fédérale. Une répartition entre les régions nous empêcherait d'atteindre la masse critique permettant actuellement de mener une politique valable. Une répartition entre un nombre trop grand d'organisations n'est pas fonctionnelle » (C.R.A., Sénat, 1993-1994, 21 décembre 1993, p. 255).

Comme l'a toutefois précisé ultérieurement le secrétaire d'État, en réponse à une question relative à l'implication de son département dans la conclusion et l'exécution d'un accord de coopération conclu en 1994 par la Communauté française de Belgique avec le Burkina-Faso,

« [l]a coopération avec les pays en voie de développement ressort de la compétence du gouvernement fédéral. Cependant l'article 167, § 3 de la Constitution coordonnée prévoit que 'les gouvernements de Communauté et de Région visés à l'article 121 concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil' ».

10. FONDS DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT.

Le chapitre IV de la loi programme du 24 décembre 1993, concernant la politique extérieure comprend une section relative au Fonds de la coopération au développement dont on trouvera ci-dessous quelques extraits.

« Article 46. — Le chapitre I^{er} de la loi du 10 août 1981 relative à la création d'un Fonds de la coopération au développement et d'un Fonds des prêts à des Etats étrangers, est abrogé.

Article 47. — Il est créé au sein du budget de la Coopération au développement (15) un programme budgétaire sous le nom 'Coopération bilatérale — Fonds de la coopération au développement' dénommé ci-après 'le Fonds'.

Article 48. — Le Fonds est destiné au financement de la coopération bilatérale, à l'exception des activités de la politique sicienitifque dans le cadre de ladite coopération au développement.

Article 49 — § 1^{er}. L'aide que le Fonds octroie aux pays en voie de développement et à leurs populations peut prendre les formes suivantes :

- 1° une action directe dont l'Etat assure la charge et les responsabilités ;
- 2° une intervention financière dans des programmes et des actions de développement ;
- 3° l'octroi de subsides à des organisations non gouvernementales belges ou locales, ou à d'autres opérateurs en matière de coopération au développement ;
- 4° la prise de participations dans des banques de développement nationales ou régionales, dans des entreprises publiques ou dans des entreprises d'économie mixte de pays en voie de développement.

§ 2. Les interventions financières du Fonds, visées au § 1^{er}, 2°, du présent article, sont accordées soit à l'Etat étranger bénéficiaire de l'action de développement, soit à l'entreprise publique ou à une entreprise à économie mixte de cet Etat, ou à une institution dont les engagements sont garantis par cet Etat, soit à une banque de développement nationale ou régionale.

Les interventions financières s'opèrent sous une des formes ci-après :

- 1° dons en numéraire ;
- 2° prêts à des taux et conditions plus favorables que ceux du marché ;
- 3° bonifications d'intérêts à imputer sur la charge d'emprunts consentis par des tiers ;
- 4° garanties de bonne fin sur ces emprunts.

Article 50. — Lorsque les projets à réaliser par l'Etat, par action directe en tant que maître d'œuvre, pourraient donner lieu à la conclusion de contrats d'entreprise de travaux, de fourniture ou de services, ceux-ci resteront soumis à la réglementation applicable aux marchés publics.

Le Ministre compétent peut, par convention dûment motivée, confier à des organismes spécialisés la réalisation de projets de coopération lorsque ceux-ci, par leur nature, ne peuvent donner lieu, suivant la réglementation applicable aux marchés publics, à la conclusion de contrats ayant le caractère d'une entreprise de travaux, de fournitures ou de services. Le Conseil des Ministres doit approuver chaque dérogation qui lui est présentée au cas par cas par le Ministre compétent.

Ces conventions peuvent prévoir l'octroi d'avances dans des cas non prévus par la réglementation sur les marchés publics.

Le montant de ces avances ne peut excéder 50 % du montant annuel des dépenses prévues par les conventions, qui en fixent également les modalités de récupération.

Article 51. — Le Roi peut, en matière d'octroi de subsides, fixer les conditions d'agrément des bénéficiaires. »

(*M.B.*, 31 décembre 1993, p. 29271).

Voir aussi cette chronique *Prêts à des Etats étrangers*.

Le secrétaire d'État a ajouté que l'accord en question « concerne la seule Communauté » (Réponse à la question n° 173 de M. De Mol, 27 janvier 1995, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1994-1995, n° 147, 3 avril 1995).

Voy. aussi *Assistance humanitaire*, n° 2356, *Droits de la personne*, n°s 2366 et 2367, *Droits des peuples*, n° 2368.

P.K.

2359 COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. — Exécution des arrêts condamnant la Belgique.

Par sa réponse à une question du député Barbé du 27 mai 1994, le ministre du commerce extérieur et des affaires européennes, adjoint au ministre des affaires étrangères, communique la liste des arrêts de la Cour de justice des communautés européennes qui n'étaient pas exécutés à la date de la réponse (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 110, 20 juin 1994).

Il en résulte que demeurent inexécutés 1 arrêt de 1981, 2 de 1982, 1 de 1985, 2 de 1987, 3 de 1988, 1 de 1989, 1 de 1990, 3 de 1991, 3 de 1992, 6 de 1993 et 3 de 1994.

Cinq de ces arrêts consistent en une condamnation pour ne pas avoir exécuté un précédent arrêt.

J.S.

2360 DROIT HUMANITAIRE. — Application. — Enseignement.

1. À la suite de la ratification par la Belgique des 2 Protocoles du 8 juin 1977 additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 sur la protection des victimes de la guerre, le gouvernement belge a créé une « Commission interdépartementale de droit humanitaire » comprenant des représentants du Premier ministre, des ministres de la Justice, du Budget, des Affaires étrangères, de l'Intérieur, des Affaires sociales et de la Défense nationale, ainsi que des représentants du secrétaire d'État à la Santé publique. Sa tâche « consiste à établir un inventaire complet des mesures à prendre en matière de droit humanitaire, ainsi qu'à suivre et coordonner la mise au point des textes requis par les départements compétents » (Réponse du ministre de la Défense nationale à la question écrite n° 290 du sénateur Bougard (Ecolo) du 24 novembre 1993, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 88 du 28 décembre 1993 ; voy. aussi communiqué de presse du Conseil des ministres du 23 décembre 1994).

2. L'armée organise un enseignement systématique du droit de la guerre à destination de l'ensemble de ses forces. La durée et la substance de cet enseignement varient selon qu'il s'adresse à des volontaires, des sous-officiers, des officiers, des conseillers en droit de la guerre (C.D.G.). Fin 1993, 134 officiers, dont 30 du cadre de réserve, avaient reçu un « enseignement C.D.G. » (Réponse du ministre de la Défense nationale à la question écrite n° 288 du sénateur Bougard (Ecolo) du 24 novembre 1993, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 88 du 28 décembre 1993 ; voy. aussi réponse du ministre de la Défense nationale à la question écrite n° 350 du député Van Dienderen (Agalev-Ecolo) du 22 octobre 1993, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 86 du 13 décembre 1993).

E.D.

2361 DROIT HUMANITAIRE. — Génocide. — Compétence universelle. — Extradition — Rwanda.

1. Le génocide perpétré au Rwanda entre le 6 avril 1994 (destruction en vol de l'avion transportant le président Habyirimana du Rwanda) et la prise du pouvoir par les forces du Front patriotique rwandais (FPR) en juillet 1994 concernent la Belgique à plus d'un titre. La Belgique avait en effet participé à la Mission des N.U. au Rwanda (MINUAR) décidée par le Conseil de sécurité le 5 octobre 1993 (S/Rés. 872). Elle avait fourni à la MINUAR un contingent de 440 hommes qui étaient arrivés au Rwanda en

novembre 1993. A la suite de la guerre qui avait embrasé le pays, 10 paracommandos belges de ce contingent avaient été arrêtés et massacrés dans un camp militaire des Forces armées rwandaises le 7 avril 1994. Par ailleurs, trois coopérants belges avaient également été tués au cours des événements.

2. Le 10 avril 1994, la Belgique envoyait une force belge au Rwanda afin de procéder à l'évacuation des ressortissants étrangers (opération « *Silver back* »). Le 12 avril, la Belgique décidait de retirer du Rwanda le contingent belge de la MINUAR. Le 19 avril, toutes les forces belges avaient quitté le Rwanda.

3. La présence belge au Rwanda au moment du génocide a soulevé des polémiques importantes en Belgique en ce qui concerne l'assistance humanitaire que la Belgique aurait dû apporter à la population rwandaise (A), les poursuites à entreprendre en Belgique à l'égard des personnes impliquées dans le génocide rwandais (B), la conclusion éventuelle d'un traité d'extradition avec le Rwanda (C), les fautes commises par le commandement belge de la MINUAR lors du massacre des 10 paras (D).

A. Le devoir d'assistance humanitaire de la Belgique envers le Rwanda

4. A la Commission des Relations extérieures de la Chambre, le député Draps (PRL) interpelle les ministres, W. Claes, des Affaires étrangères, et L. Delcroix, de la Défense nationale le 27 avril 1994, et leur demande

« Pourquoi, dans les heures qui ont suivi la mort du président ruandais, le gouvernement ne s'est-il pas assuré du fait que les troupes belges présentes sur place seraient utilisées dans toute leur potentialité afin de protéger la vie de toute personne se trouvant à proximité de leurs positions, quelles que soient leur race et leur nationalité ? » (Chambre, SO 1993-1994, *Annales*, COM 27.04.94, p. C 84-44).

Le député constate aussi que

« le fait d'assurer la protection des seuls ressortissants européens et d'organiser leur départ en laissant sans protection de nombreux Ruandais livrés à la folie meurtrière de factions incontrôlées constitue une forme de ségrégation difficilement admissible dans le cadre d'une mission humanitaire. [...] Le dernier acte de cette tragédie, à savoir le départ de tous nos militaires, permet aux criminels de poursuivre leurs massacres, d'achever le génocide des Tutsis dans les zones non contrôlées par le FPR, de tuer dans les églises, d'achever les blessés dans les hôpitaux, tout ceci à l'abri des regards gênants. » (*ibid.* ; dans le même sens, les députés Winkel (Ecolo-Agalev) et Simonet (PRL), *ibid.*, p. C 84-53-55).

Le député Van Grembergen (VU) déclare que « [t]oute personne sensée ne comprend pas davantage que les casques bleus aient dû assister sans réagir aux massacres commis au Rwanda » (*ibid.*, C.R.A., p. C 84-4).

5. Le ministre Delcroix répond :

« Le gouvernement était aussi préoccupé par la situation locale mais chacun, et assurément aussi les Rwandais, a été surpris par la détérioration soudaine de la situation et par l'explosion de violence. Quoi qu'il en soit, l'ampleur des massacres était imprévisible. Depuis quelques mois, nous insistons auprès de l'ambassade du Rwanda à Bruxelles pour qu'on interdise les émissions radiophoniques anti belges de R.M.C. ['Radio Mille Collines']. Il était naturellement de la compétence du gouvernement rwandais d'interdire ou non ces émissions. Le président Habyarimana était lui-même proche de cette radio car il en était actionnaire. Le Comité des étudiants rwandais en Belgique a également regretté la propagande anti belge dans un communiqué.

Ce communiqué démontre que plusieurs démarches ont été faites. On nous a également reproché de n'avoir aidé que des Belges. L'opération était évidemment en premier lieu destinée à évacuer nos compatriotes. Dans la mesure du possible, nous avons également évacué des Rwandais. Nous devons rendre hommage à nos soldats, mais également [aux] diplomates sur place, qui ont pris de gros risques en accueillant des Rwandais. Notre pays a évacué des citoyens de pas moins de 24 nationalités, dont environ 150 Rwandais. » (*ibid.*, C.R.A. p. C 84-6-7).

Pour le ministre Claes,

« Il ne faut toutefois pas oublier qu'une fois les troupes mises à la disposition de l'O.N.U., nous n'en avons plus le commandement. Elles sont sous la responsabilité politique et militaire de l'O.N.U. [...] Tout ceci pour vous expliquer que la renationalisation (*sic*) [du contingent belge] n'était plus possible. D'où la décision du gouvernement d'envoyer *the metropolitanans*, des para-commandos, dans le but d'évacuer les gens en difficulté. [...]

En tout cas, nous n'avons pas maintenu nos casques bleus parce que, et on le constate encore aujourd'hui, le mandat donné par le Conseil de sécurité n'existait plus. Le mandat des casques bleus visait à accompagner le processus de paix. Or, tous les éléments nécessaires pour le démarrage de celui-ci avaient disparu. [...]

Vous m'invitez à prendre l'avion pour New York et à rencontrer à nouveau le secrétaire général en vue de plaider pour un autre mandat. Connaissant la réponse non pas du secrétaire général qui ne prend pas de décision, mais du Conseil de sécurité, je vais vous décevoir.

A l'initiative des pays africains, un projet de résolution des pays non-alignés prévoyait le renforcement du mandat, avec accroissement des troupes, de l'armement, etc. Ils n'ont pas insisté, les membres permanents du Conseil de sécurité ayant fait savoir qu'il n'était pas question d'appliquer le chapitre 7 et de passer du *peace keeping* au *peace making reinforcement*.

Je suis allé à New York, j'ai pris contact aussi bien avec M. Kosirev qu'avec le State Department, Londres et Paris et, à Pékin, notre ambassadeur s'est rendu au département des Affaires étrangères.

Les pays membres permanents, estimant qu'à l'heure actuelle, l'O.N.U. est confronté à trop de problèmes qui risquent de devenir incontrôlables, se sont carrément opposés à tout renforcement ou changement de mandat. Conclusion logique, la Belgique a décidé qu'il ne fallait plus compter sur elle, qu'elle allait retirer ses troupes vu que la base même d'une *peace keeping mission* n'existait plus. (*ibid.*, *Annales*, p. C 84-60).

[...] Depuis 1987, on a déjà fait appel à sept fois plus de casques bleus que de 1945 à 1986. La Belgique a toujours été un fournisseur important de casques bleus. Il devient peu à peu impossible de maintenir la frontière entre le

'*peace making*' et le '*peace keeping*'. [...] Est-il justifié de fournir des troupes lorsqu'on sait que les risques sont importants ? Lorsqu'il n'y a pas de volonté de paix sur place, l'opération est vouée à l'échec. [...] Mais, en ex-Yougoslavie, les États-Unis et la Russie non plus n'ont pas obtenu grand-chose. Il ne faut cependant pas jeter l'enfant avec l'eau du bain. L'humanité a besoin d'une organisation mondiale qui cherche à concrétiser le respect des droits de l'homme et la justice éthique dans le monde. Toutefois, l'O.N.U. doit opérer d'urgence une série de réformes » (*ibid.*, C.R.A., p. C 84-9).

B. *Les poursuites pénales en Belgique contre les responsables présumés des massacres*

6. Dans un communiqué de presse daté du 9 juin 1994, le ministère des Affaires étrangères déclare :

« La Belgique réaffirme, avec la commission des droits de l'homme des N.U., que toute personne qui commet ou autorise des violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire est responsable individuellement. La Belgique attend des parties impliquées qu'elles recherchent et traduisent en justice les responsables de ces actes odieux. A défaut, la communauté internationale doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour amener les meurtriers devant la justice. »

7. Le ministre de la Justice est interpellé à la chambre et au sénat les 9-10 novembre 1994 par deux parlementaires (heureusement inspirés puisque tous deux se fondent sur une étude écrite en 1988 par l'auteur de la présente chronique (!) : « L'actualité juridique de Nuremberg », in *Le procès de Nuremberg — Conséquences et actualisation*, Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 89 et s., spéc., p. 175) qui souhaitent savoir dans quelle mesure on poursuivra en Belgique les responsables du génocide. Le député Simonet (PRL) demande au ministre d'une part, quelles mesures ont été prises contre un Belge, G. Ruggiu, animateur d'une radio libre rwandaise, « Radio mille collines », qui lançait des appels au génocide et qui favorisait une campagne anti-Belges, d'autre part s'il a « donné injonction à la justice belge de tout mettre en œuvre, dans le cadre de notre État de droit et moyennant le strict respect des droits de la défense, pour que soient punis les auteurs de ce qui apparaît manifestement comme un véritable génocide » (Chambre, SO 1994-1995, *Annales*, COM 09.11.1994, p. C 13-44 ; voy. aussi l'interpellation du sénateur Pataer (SP), Sénat, SO 1994-1995, C.B.A., 10 novembre 1994).

Le ministre de la Justice, M. Wathelet, répond qu'il a « demandé au procureur général d'ouvrir une information pénale à charge de l'intéressé », notamment pour avoir « incité les Rwandais à commettre des actes de violence contre des ressortissants belges ». Il ajoute :

« Les enquêteurs continuent à recueillir des témoignages qui ne peuvent être que ceux d'auditeurs de ces émissions rentrés en Belgique.

M. Ruggiu a fait l'objet d'un signalement au BCS pour interpellation et audition s'il est trouvé en Belgique.

Il faut aussi que vous sachiez, Monsieur Simonet, que l'extradition, si elle est accordée par le ministre de la Justice lorsqu'elle est demandée par un autre pays, est demandée par les autorités judiciaires.

A ce niveau, le procureur du Roi se heurte à deux écueils. Premièrement, il y a le problème de preuve, puisqu'il faut bien avoir la preuve que les propos de l'intéressé sont suffisamment clairs et précis pour constituer une infraction, car nous sommes dans le domaine pénal. Je ne vous dirai pas quel est mon sentiment. Il faut laisser l'information se poursuivre et ne pas donner à un éventuel auteur d'infraction la possibilité de trouver dans ce que je déclare les moyens de nuire à l'information, vous me comprenez.

Deuxièmement, des questions juridiques se posent au procureur du Roi puisque l'article 12 des dispositions préliminaires du Code d'instruction criminelle subordonne la poursuite des infractions à la condition que leur auteur soit trouvé en Belgique, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il faut donc songer à l'application de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves aux Conventions internationales de Genève de 1949 et au Protocole additionnel de 1977.

L'article 7 de cette loi rend les juridictions belges compétentes mais en faisant exception à l'article 12 des dispositions préliminaires du Code d'instruction criminelle. Cela permet donc d'intenter des poursuites à l'encontre, par exemple, de M. Ruggiu, même s'il n'était pas trouvé en Belgique. Mais il reste la nécessité d'établir l'infraction, ce qui, aujourd'hui, n'est pas encore possible dans le chef du procureur du Roi.

Le 4 septembre 1994, deux personnes, un homme et une dame, ont adressé une plainte au procureur du Roi de Liège, donc en dehors de mon injonction positive, dirigée contre six ressortissants rwandais. Elle concerne des faits qui se seraient commis sur le territoire du Rwanda. Le parquet de Liège a conçu que cette plainte nouvelle s'inscrivait dans le cadre du dossier déjà ouvert à charge de M. Ruggiu. Il y a donc un élément supplémentaire depuis peu de temps.

Troisième volet des enquêtes : les plaintes déposées en juillet 1994 par MM. Graindorge et Gillet, avocats belges, entre les mains du procureur du Roi de Bruxelles au nom de diverses personnes qui se déclarent victimes des événements du Rwanda. Ces plaintes visaient des faits qualifiés d'assassinat, d'association de malfaiteurs, de crime contre l'humanité et de génocide, imputés à des personnes non spécialement dénommées à l'exception d'une dizaine de noms qui sont mentionnés dans les deux plaintes.

C'est à nouveau un problème délicat parce qu'il faut juger de la recevabilité de l'action publique et puis de la gestion effective de l'enquête qui a été confiée à la police judiciaire de Bruxelles. Je puis vous assurer que sur instruction personnelle, mais aussi sur instruction du procureur du Roi et avec beaucoup de motivation de la police judiciaire, les devoirs sont exécutés avec détermination. Tous les plaignants ont été entendus. Tous déclarent avoir perdu des membres de leur famille au cours des événements. Si les décès peuvent difficilement être mis en doute, les auteurs de massacres collectifs et individuels ne sont pas toujours clairement identifiés, on peut le comprendre. » (Chambre, SO 1994-1995, *Annales*, COM 09.11.1994, p. C 13-46-47).

C. La conclusion d'un traité d'extradition avec le Rwanda

8. Le procureur de la République à Kigali ayant annoncé son intention d'adresser des mandats d'arrêt internationaux à la Belgique, le ministre Wathelet déclare :

« Le problème de la négociation d'un traité d'extradition avec le Rwanda est dès lors posé. Il ne me semble pas qu'un tel traité soit présentement opportun. Il suppose en effet l'existence d'un système de justice pénale qui présente des garanties minimales de fonctionnement. Tel n'est pas le cas du Rwanda mais notre coopération en matière judiciaire pourra sans doute y remédier assez rapidement. Toutefois, on peut craindre qu'un tribunal rwandais éprouve une certaine difficulté à conserver l'impartialité nécessaire. Enfin, nous buterions sur l'objection de la pratique de la peine de mort et sur un risque d'incohérence par rapport à la mise en place d'un tribunal international spécialement destiné à juger des crimes commis au Rwanda.

Les enquêtes faites en Belgique le sont non seulement dans la perspective d'aboutir chez nous mais aussi en vue d'alimenter, si nécessaire, le tribunal international. Il faut rappeler que la poursuite des responsables présumés du génocide au Rwanda est possible chez nous sur la base de l'article 7 de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et à leurs Protocoles additionnels. » (Sénat, SO 1994-1995, *C.R.A.*, 10 novembre 1994).

D. *Le massacre des 10 para-commandos belges*

9. Cette question a surtout soulevé le problème des fautes ou négligences qui auraient été commises par le commandement belge. Cela ne concerne pas directement le droit international. On notera toutefois l'intéressante question écrite n° 472 posée par le député Knoop sur le point de savoir si l'affrontement des FAR avec les para-commandos belges de la MINUAR n'était pas constitutif de conflit armé international :

« M. Andries, directeur du centre de documentation de la société internationale de droit militaire, commentant (cf. *La Libre Belgique* du 2 juillet 1994) le rapport sur le génocide du Rwanda de la commission d'enquête des droits de l'homme des Nations unies, a notamment précisé à propos des circonstances de l'assassinat de nos dix paras : 'Les dix casques bleus belges assassinés au Rwanda en avril dernier ont d'abord été faits prisonniers par les forces armées rwandaises (FAR), ce qui a ouvert une situation de conflit armé international. Cela a été perdu de vue par tout le monde, y compris par le commandant belge sur place. Quand le lieutenant Lotin a demandé ce qu'il devait faire après que certains de ses hommes eurent été désarmés par les FAR, il fallait lui faire répondre que désarmer les casques bleus ouvrait un état de belligérance avec les Nations unies. Si on l'avait dit aux FAR, leur réaction aurait sans doute été différente.'

1. Eut-il été possible, compte tenu des circonstances, de consulter l'expert en droit de la guerre qui accompagnait le contingent belge ?

2. Dans l'affirmative, quelles raisons expliqueraient l'absence de consultation ? »

La réponse du ministre de la Défense nationale est malheureusement nettement moins intéressante que la question :

« 1. Une des missions de l'expert en droit de la guerre est de conseiller le commandement pour les problèmes impliquant l'application du droit de la guerre par nos troupes pendant la préparation et l'exécution des opérations.

Cette fonction est une fonction en cumul, exercée par un officier faisant partie du détachement.

2. Vu le fait que cette question porte sur des éléments qui font partie de l'enquête judiciaire en cours, il convient d'attendre les conclusions de cette enquête. » (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 122, 26 septembre 1994).

E.D.

2362 DROIT FISCAL INTERNATIONAL. — Entraide contre la fraude fiscale. — Prévention de la double imposition.

1. Dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale au plan européen, la réponse du ministre des Finances à la question écrite n° 498 posée par le sénateur Geens le 22 septembre 1993 donne quelques chiffres sur les échanges automatiques et spontanés de renseignements entre les administrations fiscales européennes (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 79 du 24 octobre 1993).

2. Pour une liste des conventions préventives de la double imposition en vigueur au 15 décembre 1994, voy. la réponse du ministre des Affaires économiques à la question écrite n° 905 posée par le sénateur Govaerts le 29 novembre 1994 (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1994-1995, n° 148 du 28 février 1995).

3. Pour la solution de certains problèmes nés de la double imposition aux Pays-Bas et en Belgique de certaines indemnités de maladie versées par des sources néerlandaises à des résidents belges, voy. la réponse du ministre des Finances à la question écrite n° 848 posée par le sénateur Didden le 12 septembre 1994 (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1994-1995, n° 137 du 13 décembre 1994).

E.D.

2363 DROIT PÉNAL INTERNATIONAL. — Blanchiment des produits des infractions.

La directive 91/308 du Conseil des CE du 10 juin 1991 pour prévenir l'utilisation du système financier à des fins de blanchiment a été mise en œuvre par les lois du 11 janvier 1993 et du 7 avril 1995 (*M.B.*, 28 janvier 1993 et 10 mai 1995) (pour un commentaire, JONCKHEERE, A. *et al.*, *Le blanchiment du produit des infractions*, Bruxelles, Larcier, 1995, 160 p.).

E.D.

2364 DROIT PÉNAL INTERNATIONAL. — Stupéfiants. — Convention de Vienne du 21 février 1971. — Rapports droit international-droit interne.

Lors des discussions sur la loi portant approbation de la Convention de Vienne du 21 février 1971 sur les substances psychotropes, il a été observé que l'art. 22, § 2, a (i) dérogeait à « un des principes de la législation » pénale

belge, le principe de « l'unité d'intention » consacré à l'art. 65 du code pénal belge (*D.P.*, Sénat, 283-2 (S.E. 1991-1992), 26 mars 1992, Rapport Diegenant, p. 4) ; l'art. 22, § 2 dispose en effet :

« a) (i) si une suite d'actes qui sont liés entre eux et qui constituent des infractions en vertu du 6^{1er} ci-dessus a été commise dans des pays différents, chacun de ces actes sera considéré comme une infraction distincte ».

Cette disposition modifie donc pour les infractions qu'elle prévoit la portée de l'art. 65 précité.

E.D.

2365 DROIT PÉNAL INTERNATIONAL. — Traite des êtres humains. — Compétence extra-territoriale.

Les lois du 27 mars et du 13 avril 1995 (Pour un commentaire, HIRSCH, M., « La traite des êtres humains. Une législation modèle pour l'Europe ? », *J.T.*, 1995, 553-564) complètent et renforcent les incriminations relatives à la traite des êtres humains et à des faits sexuels impliquant des mineurs (*M.B.*, 25 avril 1995). Plus particulièrement, la loi du 13 avril réprimant la traite des êtres humains et la pornographie enfantine introduit dans le titre préliminaire du C.I.C. un art. 10^{ter} nouveau :

« Le Belge ou l'étranger trouvé en Belgique, qui aura commis hors du territoire du Royaume une des infractions prévues par les art. 372, 373, 376 et 377 du Code pénal si le fait a été commis sur la personne d'un mineur de moins de 16 ans accomplis, par les art. 379, 380^{bis}, 381^{bis} et 383^{bis}, § 1^{er} et § 3 du même Code, par l'art. 77^{bis}, § 2 et § 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et par les art. 10, 11, 12 et 13 de la loi du 9 mars 1990 tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial pourra être poursuivi en Belgique, même si l'autorité belge n'a reçu aucune plainte ou avis officiel de l'autorité étrangère. »

Cette disposition prévoit la compétence du juge belge pour les faits suivants commis à l'étranger :

- l'attentat à la pudeur ou le viol commis sur la personne d'un mineur ;
- faciliter ou favoriser la débauche ou la prostitution de mineurs ;
- exposer, vendre ou distribuer tout support visuel à caractère pornographique impliquant ou représentant des mineurs de moins de 16 ans ;
- favoriser ou exploiter la prostitution de toute personne, même consentante ;
- contribuer à l'entrée en Belgique d'un étranger par fraude, violence, menace ou abus de sa position de faiblesse ;
- certaines infractions à la loi du 9 mars 1993 sur les activités des entreprises de courtage matrimonial.

L'art. 10^{ter} se caractérise par le fait que :

- le juge belge est compétent pour des faits commis à l'étranger tant par des Belges que par des *étrangers* ; le juge se voit donc reconnaître une compétence non seulement personnelle active, mais même *universelle* ;
- les poursuites ne sont pas subordonnées à une plainte ou un avis officiel de l'autorité étrangère ;
- L'art. 10^{ter} ne stipule pas que les faits incriminés doivent l'être également dans le pays où ils ont été commis. Il ressort toutefois des travaux préparatoires que telle est bien l'intention du législateur (*D.P.*, Sénat, 1993-1994, n° 1142-1143, pp. 57 et s.).

Il est vrai qu'on a hésité à exiger le respect du principe de double incrimination pour les faits de pédophilie, mais il semblerait que le problème est plus théorique que réel car selon le ministre de la Justice, tous les États interdiraient les relations sexuelles entre un mineur et un adulte sauf la Birmanie (*ibid.*). Le problème n'en existe pas moins pour les pays sûrement plus nombreux où la majorité sexuelle est inférieure à celle prévue par la loi belge qui est de 16 ou 18 ans selon les cas (cfr. c.p., art. 372 combiné avec c.c., art. 488). Il est donc regrettable que le principe de double incrimination ne soit pas énoncé à l'art. 10^{ter} à l'instar de ce qui est prévu à l'art. 7 du titre préliminaire du C.I.C. pour les délits et les crimes commis par des Belges à l'étranger.

On notera que même si les travaux préparatoires ne prévoyaient pas la double incrimination, il nous paraîtrait contraire au principe de légalité des délits et des peines de poursuivre quelqu'un pour un fait non punissable au lieu de sa perpétration (C.E.D.H., art. 7, § 1). Encore faut-il bien sûr que le fait en cause n'apparaisse pas comme criminel « d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées » (*ibid.*, art. 7, § 2), ce qui serait sans doute le cas de faits de pédophilie.

L'art. 11, § 5 de la loi du 13 avril 1995 prévoit que les associations agréées par arrêté royal peuvent ester en justice dans les litiges relatifs à l'application de la loi. Il s'agit des associations ayant pour objet social la protection des droits de l'homme ou la lutte contre la traite des êtres humains ou contre la pornographie infantine (pour un exemple, a.r. du 16 juin 1995, art. 11, *M.B.*, 14 juillet).

E.D.

2366 DROIT PÉNAL INTERNATIONAL. — Tribunaux internationaux. — Coopération de la Belgique.

La Belgique a adopté le 22 mars 1996 une « loi relative à la coopération judiciaire avec le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal international pour le Rwanda » (*M.B.*, 27 avril 1996 ; sur le projet initial, voy. *D.P.*, Chambre, 359-95/96, n° 1 ; pour un commentaire exhaustif, VANDERMEERSCH, D., « La loi du 22 mars 1996 relative à la reconnaissance

du TPIY et du TPIR et à la coopération avec ces tribunaux », *R.D.P.C.*, 1996, pp. 855-888 ; voy. aussi DAVID, E., *Éléments de droit pénal international*, Presses universitaires de Bruxelles, 1996-1997, pp. 239-241, 250-251).

E.D.

2367 DROIT INTERNATIONAL SOCIAL. — Sommet mondial sur le développement social.

A l'occasion du sommet mondial sur le développement social organisé par les N.U. du 6 au 12 mars 1995 à Copenhague, les Commissions réunies des Affaires sociales et de la Coopération au développement du Sénat adoptent un projet de résolution demandant au gouvernement de défendre un certain nombre de positions et de promouvoir des mesures concrètes telles que :

- l'acceptation universelle du Pacte des N.U. de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en tant que « droit impératif » ;
- « la reconnaissance, à l'échelon mondial, du caractère impératif de l'égalité des droits des hommes et des femmes » ;
- la nécessité pour le FMI et la BIRD d'« ajouter une composante sociale à leur politique en prenant en compte les contraintes géographiques, économiques et politiques locales » ;
- l'insertion, dans les traités de commerce et les accords de développement, « de clauses sociales prévoyant comme normes minimales les conventions de l'O.I.T. relatives à la liberté syndicale, à la négociation collective, à la protection de la délégation syndicale, à la non-discrimination, ainsi qu'à l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants » ;
- « l'adoption du concept dit 20/20 [affectation par les pays riches de 20 % des moyens de la coopération au développement à des programmes sociaux et engagement des pays bénéficiaires à y consacrer également 20 % de leur budget] en matière de coopération au développement et l'affectation effective, dans un délai aussi bref que possible, de 0,7 % du produit intérieur brut à cette coopération au développement. » (*D.P.*, Sénat, 1308-2 (1994-1995), 22 février 1995, rapport Delcourt-Pêtre, p. 21).

E.D.

2368 DROITS DE LA PERSONNE. — Commissions d'enquête internationales. — État de droit.

1. COMMISSIONS D'ENQUÊTE INTERNATIONALES

Au cours des dernières années, la Belgique a demandé à plusieurs reprises la constitution de commissions d'enquête pour investiguer des situations de

violations importantes des droits fondamentaux dans des pays tiers. Ce fut entre autres le cas à propos des massacres qui ont suivi la tentative de coup d'État d'octobre 1993 au Burundi (Communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères du 11 mars 1995).

Il en a également été ainsi à la suite du massacres de réfugiés par des éléments de l'armée rwandaise (APR) au camp de Kibeho en avril 1995. La commission d'enquête internationale dont la Belgique avait demandé la création a été instituée peu de temps après et le gouvernement belge y a délégué un expert (Communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères du 3 mai 1995). Le gouvernement belge s'est déclaré satisfait des résultats des investigations de la commission et des suites qui y ont été données par les autorités rwandaises :

« La prompte décision rwandaise d'instaurer une commission d'enquête et la collaboration entre les autorités rwandaises et les participants étrangers ont permis de dégager des recommandations équilibrées, telles qu'exigées par la communauté internationale et notamment par la Belgique. Ces recommandations doivent, d'une part, permettre d'identifier et de punir les responsables au sein des forces armées rwandaises et, d'autre part, de prendre des mesures visant à éviter que de tels événements se reproduisent à l'avenir » (Communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères du 19 mai 1995).

La Belgique a de la même manière encore formulé le souhait, par l'intermédiaire de son ambassadeur au Zaïre, qu'une enquête soit menée pour déterminer les responsabilités dans la répression d'une manifestation à Kinshasa en juillet 1995, qui a fait plusieurs victimes (Communiqué de presse n° 56/95 du ministère des Affaires étrangères, 31 juillet 1995).

2. ÉTAT DE DROIT

La Belgique a condamné dès le 22 octobre 1993 la tentative de putsch effectuée peu auparavant au Burundi. Diverses mesures concrètes de réaction, dont la suspension de la coopération bilatérale, ont été adoptées par les autorités belges à cette occasion (voy. e.a. la réponse du ministre des Affaires étrangères à la question n° 244 de M. Deworme, 3 décembre 1993, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 89, 4 janvier 1994 et l'intervention du secrétaire d'État à la Coopération au développement, *C.R.A.*, Sénat, 1993-1994, 3 décembre 1993, p. 173).

Voy. aussi *Coopération au développement*, n° 2358, *Mouvements insurrectionnels*, n° 2385.

P.K.

2369 DROITS DE L'HOMME. — Politique de la Belgique.

Dans une note de politique générale du Ministère des Affaires étrangères du 10 août 1994, on peut lire :

« Les Affaires étrangères figurent toujours et partout en première ligne pour tout ce qui concerne les droits de l'homme et ce, qu'il s'agisse d'en surveiller l'application, d'établir des rapports, d'exprimer ses préoccupations en cas de violations, de fournir des analyses bilatérales ou multilatérales, ou encore d'entreprendre des démarches ou des actions.

La politique concerne les gens. Aussi, il convient que la personne humaine, en tant qu'individu et membre responsable et solidaire de la communauté, soit au centre de la politique étrangère.

La Belgique continuera à veiller au respect de la dignité humaine, à combattre et, si possible, à prévenir les violations des droits de l'homme. Le respect des droits de l'homme est une composante à part entière de la 'diplomatie préventive', lancée, sur initiative belge, en 1992, par les Douze au sein des Nations Unies, et est appelé à prendre une place de plus en plus importante dans l'action des Nations Unies et des organisations régionales. Il convient par ailleurs de rappeler que c'est sous l'impulsion de notre pays que le Conseil de Sécurité a adopté le critère du respect des droits de l'homme pour ses actions en faveur du maintien de la paix et de la sécurité. La Belgique continuera de stimuler cette approche.

Outre le fait que les droits de l'homme soient également un point de focalisation de notre action bilatérale, notre pays s'efforce de faire incorporer la défense universelle de ces droits dans la Politique étrangère et de Sécurité commune de l'Union européenne. A cet effet, la Belgique mène un dialogue ouvert, constructif et, le cas échéant, critique avec tous les pays, quel que soit leur système politique, économique ou culturel.

L'attitude fondamentale de la Belgique et de ses partenaires dans ce domaine exprime un souci positif, axé sur la restauration du respect de ces droits plutôt que sur de simples accusations. C'est dans ce cadre que se situe aussi le lien, établi par notre pays et l'Union européenne, entre la coopération au développement et les droits de l'homme. De la sorte, la Belgique s'efforcera d'assister concrètement les pays tiers dans leur processus de démocratisation et lors de l'élaboration d'un État de droit efficace, répondant aussi aux espérances économiques et sociales des citoyens.

Cette approche prioritairement positive ne nous empêchera pas d'appliquer si nécessaire des moyens de pression adéquats et d'insister sur des garanties pour le respect effectif des droits de l'homme. Sans retomber dans une politique étroite de sanctions, nous continuerons d'utiliser, par le biais de conventions strictes, le respect des droits de l'homme en corollaire de notre coopération bi- et multilatérale. Par ailleurs, nous nous efforcerons de renforcer les mécanismes de contrôle et de surveillance internationaux existants et ce, dans le cadre du programme d'action adopté universellement par la Conférence des Droits de l'Homme de 1993. A cet effet, la Belgique apportera son entière collaboration à l'action du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Droits de l'Homme qui a déjà démontré son utilité dans des crises graves, comme celles du Rwanda et du Burundi. Au sein des organisations régionales aussi, telles que la CSCE et le Conseil de l'Europe, la Belgique continuera à soutenir l'élaboration des systèmes de surveillance.

Enfin, notre pays exigera que ceux, qui se rendent coupables de violations des droits de l'homme, soient appelés personnellement à se justifier. Si les États concernés ne lancent pas les poursuites nécessaires, il faudra que la communauté internationale prenne ses responsabilités et trouve le moyen de ne pas laisser impunies les violations graves. Jusqu'à présent, la Belgique a soutenu les solutions *ad hoc*, telles que le tribunal pour la Yougoslavie. Avec

ses partenaires de l'Union européenne, notre pays s'efforce néanmoins d'obtenir à terme la création d'une justice pénale permanente au niveau international. »

(D.P., Chambre, 1993-1994, n° 1540/8, 10 août 1994).

M.V.

2370 DROITS DES PEUPLES. — Minorités. — Peuples autochtones. — Coopération au développement.

1. MINORITÉS — GARANTIE TERRITORIALE ET DE SÉCURITÉ

À la suite du génocide de 1994 au Rwanda, le député de Clippele a formulé diverses observations et suggestions :

« Le problème fondamental des pays africains en général, du Rwanda et du Burundi en particulier, est celui de la sécurité des peuples vis-à-vis de leurs voisins, qu'ils soient majoritaires ou minoritaires dans leur pays. Il faut donc accorder à chaque peuple une garantie territoriale. Chacun d'eux devrait disposer d'un territoire de sécurité dont les limites seraient définies. Par exemple, au Rwanda comme au Burundi, il faut diviser chaque pays en deux parties. Une de 60 % pour les Hutus et une autre de 40 % pour les Tutsis, la capitale et les infrastructures restant du domaine national. À partir de cette base, il faut promouvoir sur le plan national un système fédéral ou confédéral. »

Le ministre des Affaires étrangères a manifesté son désaccord avec cette proposition, en exprimant sa conviction que

« les gens peuvent arriver à vivre ensemble et à se réconcilier. Le respect de l'autre, en démocratie, se mérite chaque jour » (C.R.A., Chambre, 1993-1994, 27 mai 1994, p. 101).

2. DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES — PRISE EN COMPTE DANS LES POLITIQUES DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

En réponse à une question relative à la prise en compte des droits des peuples autochtones dans les politiques de coopération au développement arrêtées par la Belgique, le secrétaire d'État à la Coopération a apporté les explications suivantes :

« Zoals het geacht lid weet, wordt de officiële ontwikkelingssamenwerking van staat tot staat genecocieerd. Het komt voor dat een regering weinig aandacht heeft voor de specifieke waarden, belangen en noden van haar inheemse volkeren. Het is in die omstandigheden niet altijd gemakkelijk om doeltreffende acties te voeren op dit vlak. De verschillende deelterreinen van de mensenrechten — en dus ook eventueel deze die verband houden met de inheemse volkeren — kunnen ter sprake worden gebracht in de Gemengde Commissies. België kan rechtstreeks of via de Europese Unie druk uitoefenen ter ondersteuning van hun rechten. Zo heeft onder Duits Voorzitterschap de Europese Unie druk uitgeoefend bij de Nigeriaanse regering ten voordele van hun Oganibevolking. »

Het ABOS maakt ook rechtstreeks geld vrij voor de inheemse volkeren. Zo heeft België 50 miljoen frank toegezegd in het Fondo Indigena, dat opgericht werd door en ten gunste van de inheemse volkeren in Latijns-Amerika. Voor de interventie die het ABOS bilateraal uitvoert, evenals voor de evaluatie van de NGO-projecten wordt in beginsel de DIP-methode (doelgerichte interventie-planning) toegepast. Daarbij wordt een analyse van de problemen, van de doelgroep en de doelstellingen gemaakt. De interventie wordt beoordeeld op zijn sociale, zijn economische en zijn ecologische effecten. Ook de participatie van de lokale gemeenschap in een interventie wordt normaliter geëvalueerd. Binnen dezelfde ABOS-dienst 'Ontwikkelingsstrategieën' is er een cel Mensenrechten die het thema 'Inheemse volkeren' opvolgt, alsook een cel Milieu die het 'Agenda 21' opvolgt, hetgeen de coördinatie gemakkelijk maakt » (Réponse à la question n° 146 de M. De Mol, 2 août 1994, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1994-1995, n° 139, 6 février 1995).

P.K.

2371 *ESSAIS NUCLÉAIRES*. — Chine. — France.

1. Communiqué de presse du Gouvernement belge, 17 août 1995 :

« La Belgique regrette vivement le nouveau test nucléaire auquel la Chine a procédé dans la nuit de mercredi à jeudi.

Il est rappelé que notre pays attache une grande importance à la non-prolifération nucléaire en général et plus particulièrement à un aboutissement positif des négociations sur une interdiction totale des essais nucléaires.

Chaque essai nucléaire additionnel risque d'hypothéquer ces négociations. »

2. Communiqué de presse du Gouvernement belge, 6 septembre 1995

« Le gouvernement belge regrette profondément le tir nucléaire souterrain auquel la France a procédé à Mururoa hier soir. Il persiste à considérer de tels essais contraires à l'esprit des conclusions de la Conférence de Reconstitution du Traité de Non Prolifération tenue à New York en avril dernier.

Par ailleurs, il note la confirmation de l'engagement de la France à signer avant la fin 1996 un Traité d'Interdiction Complète des Essais Nucléaires sans exception aucune, soit son adhésion à l'option zéro dont la Belgique s'est toujours faite l'avocat. »

M.V.

2372 *ETRANGERS*. — Accès au territoire. — Séjour. — Etablissement et éloignement.

Pendant la période commentée, la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers a subi d'importantes modifications.

Avant les examiner, il convient de rappeler quelques développements du Droit et de la pratique, en distinguant les étrangers, en général, et les réfugiés, en particulier.

A. LES ÉTRANGERS

1. *La loi belge du 18 mars 1993 approuvant la convention du 19 juin 1990 appliquant l'accord de schengen*

Le texte en est publié au *M.B.* du 15 octobre 1993, dans les *Codes Bruylant* (III, p. 444/22). Il a été étudié dans cette *chronique*, n° 2298.

2. *L'arrêté ministériel du 17 mai 1995 portant délégation des pouvoirs du ministre.*

M.B., 5 juillet 1995, p. 18922 ; *Codes Bruylant*, II, 476/27.

3. *L'organisation et l'arriéré de l'Office des étrangers*

Afin de résorber le retard, 162 agents contractuels ont été engagés en 1993. A la date du 5 janvier 1994, l'Office des Étrangers comptait 198 agents statutaires et 403 contractuels auxquels s'ajoutaient 34 douaniers et 39 miliciens (réponse du ministre de l'Intérieur au sénateur Maertens, Q. n° 210 du 13/01/1993 *Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 119 du 02/08/1994).

L'arriéré et les retards pris dans l'exécution des mesures d'éloignement ont inquiété Monsieur le député Simonet (questions n°s 193 et 469 des 6 octobre 1992 et 7 juin 1993, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 85 du 06/12/1993 et n° 119 du 02/08/1994).

Répondant à la question n° 410 de Madame Vogels, du 15 avril 1993, le ministre de l'Intérieur, estimant implicitement que cette situation ne peut pas porter systématiquement préjudice à l'étranger en séjour illégal, envisage des prorogations d'ordre de quitter le territoire (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 90 du 17/01/1994).

4. *L'aide au départ volontaire*

En application de l'accord belgo-marocain du 21 octobre 1993, 48 Marocains en séjour illégal ont été rapatriés le 1^{er} décembre 1993.

Dans le même but, des pourparlers ont été menés avec le Pakistan, l'Inde, le Sri Lanka, le Ghana, le Nigeria et l'Algérie (Réponse du ministre de l'Intérieur à la question n° 716 de Monsieur De Man (*Bull. Q.R.*, Chambre, n° 106, du 24/05/1994).

5. *L'information dans les postes diplomatiques et consulaires*

Ce rôle est notamment imparti à Monsieur De Winter, Ambassadeur à la politique d'immigration (voir *Bull. Q.R.*, Sénat, n° 79 du 26 octobre 1993, pp. 4133 à 4135).

B. LES RÉFUGIÉS

1. *La loi belge du 11 mai 1995 portant approbation de la convention relative à la détermination de l'état responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un état de la communauté européenne*

Cette convention directement applicable a été signée par les représentants des douze États de la Communauté à Dublin le 15 juin 1990, Rome, le 7 décembre 1990 et Luxembourg le 13 juin 1991. Elle est publiée au *M.B.* (30/09/1995) et dans les *Codes Bruylant* (II, 476/24).

Les États parties s'engagent à ce que tout étranger qui présente, à la frontière ou sur leur territoire, une demande d'asile auprès de l'un d'entre eux voie sa demande examinée (art. 3.1).

Cette demande est examinée par un seul État partie conformément aux critères convenus (art. 3.2 et 3).

2. *La loi du 24 mai 1994 créant un registre d'attente pour les étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié*

Deux arrêtés royaux des 1^{er} et 3 février 1995 exécutent cette loi. Ils sont publiés au *M.B.* (16/02/1995) et aux *Codes Bruylant* (II, 322/11).

3. *Les A.R. des 23 décembre 1994 et 6 avril 1995 fixant les critères de répartition harmonieuse des demandeurs d'asile entre les communes*

M.B. 14/03 et 18/05/1995, *Codes Bruylant*, 476/22 et 23.

L'A.M. du 08/08/1995, *M.B.* 29/08/1995, p. 24585, exclut certaines communes comme lieu obligatoire d'inscription.

4. *Ressortissants de l'Ex-Yougoslavie*

Réponse du Ministre de l'Intérieur à l'interpellation du Sénateur Vandenhoute, *A.P. Cn* 18/01/1994, p. 910.

5. *Ressortissants rwandais*

Circulaire à Mmes et MM. les Bourgmestres du Royaume concernant l'entrée et le séjour dans le Royaume des ressortissants rwandais, parue au *M.B.*, 22/06/1994.

« La délivrance d'une déclaration d'arrivée valable trois mois est limitée aux personnes de nationalité rwandaise se trouvant dans une des conditions suivantes :

- rapatriées dans le cadre de l'action 'Silver Back' et qui ont reçu, le cas échéant, un visa de transit à l'hôpital militaire ;
- arrivées avant le 9 avril 1994 conformément à l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et

l'éloignement des étrangers, à condition que leur séjour soit encore en règle le 9 avril 1994 ou qu'à cette date elles ne soient pas en séjour irrégulier de plus de 2 mois ;

- entrées après le 9 avril 1994 avec un visa délivré par un poste consulaire ou diplomatique à condition que le visa ait été donné dans le but d'un long séjour. »

C. LES LOIS DES 10 ET 15 JUILLET 1996

La loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers a été largement modifiée par des lois du 10 et 15 juillet 1996 publiées au *M.B.* du 5 octobre 1996 (pp. 25616 à 25632). Ainsi, effet est donné à l'Accord de Schengen et à sa Convention d'application dans l'ordre interne.

1. Définitions

Il faut désormais entendre par « étrangers » quiconque ne fournit pas la preuve qu'il possède la nationalité belge.

Les dispositions commentées ici concernent uniquement les étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne.

L'autorité ministérielle compétente en la matière est le Ministre de l'Intérieur qui dispose donc de responsabilités tant en matière de gendarmerie et de maintien de l'ordre que de « police des étrangers ».

2. Accès au territoire

Conformément à l'Accord de Schengen, est autorisé à entrer en Belgique,

« l'étranger porteur :

- 1° soit des documents requis en vertu d'un traité international, d'une loi ou d'un arrêté royal ;
- 2° soit d'un passeport valable ou d'un titre de voyage en tenant lieu, revêtu d'un visa ou d'une autorisation tenant lieu de visa, valable pour la Belgique, apposé par un représentant diplomatique ou consulaire belge ou par celui d'un État partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique. »

Le nouvel article 3 de la loi donne pouvoir aux autorités chargées du contrôle aux frontières de refouler un étranger, notamment dans les cas suivants :

- s'il est appréhendé dans la zone de transit aéroportuaire sans être porteur des documents requis ;
- s'il est signalé aux fins de non-admission dans les États parties à la Convention d'application de l'Accord de Schengen, signé le 19 juin 1990, pour le motif soit que sa présence constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale, soit qu'il a fait l'objet d'une mesure d'éloignement non rapportée ni suspendue, comportant une interdiction

d'entrée, fondée sur le non-respect des réglementations nationales pertinentes.

L'article 3bis nouveau permet à l'étranger souhaitant entrer en Belgique de prouver les « moyens de subsistance suffisants » en produisant une attestation de prise en charge pour une personne physique. Celle-ci, soit belge, soit étrangère autorisée ou admise au séjour pour une durée illimitée, doit disposer elle-même de ressources suffisantes et s'engager, à l'égard de l'État et de tout C.P.A.S. compétent, solidairement avec le futur arrivant, à prendre en charge ses soins de santé, frais de séjour et rapatriement pendant deux ans. Dictée par la volonté de maîtriser les dépenses publiques, cette disposition restreint en fait l'accès au territoire.

3. Séjours de moins de trois mois

L'article 6 modifié applique le concept d'*espace Schengen* : est considéré comme demeurant plus de trois mois en Belgique, l'étranger qui déduction faite des journées couvertes par un titre valide de séjour de plus de trois mois, demeure plus de trois mois dans cet *espace* ou qui y effectue plusieurs séjours successifs dont la durée totale, calculée sur une période de six mois, dépasse nonante jours.

4. Ordre de quitter le territoire

L'article 7 nouveau prévoit onze cas dont quatre retiennent notre attention, à propos de l'Accord de Schengen et de sa Convention d'application :

- l'étranger que le Ministre, après avis conforme de la Commission consultative des étrangers, considère comme pouvant compromettre les relations internationales de la Belgique ou d'un État « *Schengen* ».
- l'hypothèse du signalement aux fins de non-admission, déjà examinée (article 3, *supra*).
- l'étranger remis aux autorités belges par celles d'un État *Schengen* en vue de son éloignement de *l'espace*.
- l'étranger à remettre aux autorités d'un État *Schengen*.

Sans délai, le Ministre ou son délégué peuvent faire éloigner de *l'espace Schengen* l'étranger qui a reçu un ordre de quitter le territoire.

5. Eloignement ou détention administrative

L'éloignement, exécution d'un ordre de quitter le territoire, d'un arrêté de renvoi ou d'expulsion, doit s'effectuer en principe en dehors de *l'espace Schengen* (article 27, alinéas 1^{er} et 2 nouveaux). En outre, l'étranger ne peut être « autorisé à s'embarquer pour le pays de destination qu'il choisira qu'à condition d'être en possession des documents requis pour pouvoir s'y rendre ». (article 28, alinéa 1^{er} nouveau).

En vue de cet éloignement, le Ministre ou son délégué peuvent faire déterminer l'étranger pendant deux mois. Depuis le 16 décembre 1996, cette privation de liberté peut être prolongée par période de deux mois si, dans les sept jours ouvrables de la mise en détention, les démarches ont été entreprises en vue de l'éloignement, si elles ont ensuite été poursuivies avec toute la diligence requise et s'il subsiste une possibilité d'éloignement dans un délai raisonnable (articles 7, alinéa 3 ; 25, alinéa 4 ; 27, alinéa 3 ; 74/5, § 1^{er}, 74/6, § 1^{er}).

Il s'agit bien d'une privation de liberté : « les dispositions nécessaires peuvent être prises afin d'assurer que l'intéressé ne quitte pas, sans l'autorisation requise, le lieu où il est détenu » (nouvel article 74/8, § 1^{er}).

L'étranger qui fait l'objet de cette mesure de détention administrative peut, de mois en mois, déposer une requête auprès de la Chambre du Conseil du Tribunal correctionnel (article 71).

Les associations de défense des droits de l'homme et de lutte contre la xénophobie manifestent leurs graves préoccupations à propos de ces normes et de leur application.

Soulignons encore que les étrangers détenus « peuvent être autorisés à fournir des prestations de travail contre rémunération dans ses lieux » dans des conditions fixées par arrêté royal, éventuellement en dérogation à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail et à la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs.

Un tel blanc-seing donné à l'exécutif fédéral reflète bien le glissement progressif de pratique constitutionnelle et, dans les relations sociales en général, la tendance croissante à s'écarter ouvertement du droit commun du travail.

6. *Candidats réfugiés*

L'article 51/3 soumet les candidats réfugiés à la prise d'empreintes digitales (système Eurodac dans l'Union européenne).

Les articles 51/5 et 51/7 appliquent la Convention relative à la détermination de l'état responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un état de la communauté européenne (Voir *supra*, B.1.).

Suscitant plus de remous dans l'opinion, l'article 54, § 3 nouveau, dispose :

« Le Ministre ou son délégué peut désigner un centre organisé ou agréé par l'État comme lieu obligatoire d'inscription à chaque étranger qui a fait la déclaration ou la demande visées aux articles 50 et 51, à l'exception de l'étranger qui, au moment de cette déclaration ou demande, était admis ou autorisé à l'établissement ou au séjour pour une période de plus de trois mois ».

L'État assure l'aide sociale. Il conclut à cet effet des conventions avec la Croix-Rouge.

7. *Etudiants*

Le nouvel article 61 prévoit les cas, désormais plus nombreux et clairement énumérés, dans lesquels le Ministre peut donner l'ordre de quitter le territoire à un étranger, non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, autorisé à séjourner en Belgique pour y faire des études :

« 1° s'il prolonge ses études de manière excessive compte tenu des résultats (avis à donner dans un délai préfix par les autorités académiques ou scolaires) ;

2° s'il exerce une activité lucrative entravant manifestement la poursuite normale de ses études ;

3° s'il ne se présente pas aux examens sans motif valable ;

4° s'il prolonge son séjour au-delà du temps des études et n'est plus en possession d'un titre de séjour régulier ;

5° s'il n'apporte plus la preuve qu'il possède des moyens de subsistance suffisants ;

6° si lui-même ou un membre de sa famille visé à l'article 10bis, alinéa 1^{er}, qui vit avec lui, a bénéficié d'une aide financière octroyée par un centre public d'aide sociale, dont le montant total, calculé sur une période de douze mois précédant le mois au cours duquel l'ordre de quitter le territoire est pris, excède le triple du montant mensuel du minimum des moyens d'existence, fixé conformément à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, et pour autant que cette aide n'a pas été remboursée dans les six mois de l'octroi de la dernière aide mensuelle. »

8. *Sanctions à l'égard des transporteurs d'étrangers clandestins*

La loi du 8 mars 1995 modifiant l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 et y insérant un article 74/4bis (*M.B.* 30 mars 1995, pp. 7993 à 7995) avait défini de nouvelles infractions (autocaristes qui transportent cinq étrangers clandestins et qui n'ont pas vérifié préalablement la possession des documents requis).

Les amendes pénales et administratives avaient été augmentées.

A cet arsenal répressif, la loi du 15 juillet 1996 ajoute sur le plan civil :

« Le transporteur public ou privé qui a amené dans le Royaume un passager dépourvu des documents requis par l'article 2 ou se trouvant dans un des autres cas visés à l'article 3, doit le transporter ou le faire transporter sans délai dans le pays d'où il vient ou dans tout autre pays où il peut être admis. Il est solidairement tenu avec le passager de payer les frais de rapatriement de ce dernier.

En outre, lorsque le passager est dépourvu des documents requis par l'article 2, le transporteur public ou privé est solidairement tenu avec lui de payer les frais d'hébergement, de séjour et de soins de santé ». (loi de 1980, art. 74/4, texte nouveau).

9. *Aide ou assistance sciemment apportée au séjour illégal (article 77)*

Ce délit est étendu à l'espace Schengen. Il ne concerne pas l'aide ou l'assistance offerte à l'étranger pour des raisons purement humanitaires.

Il peut entraîner une condamnation :

- huit jours à trois mois de prison et/ou
- 340.000,- à 1.200.000,- Fr d'amendes.

En cas de récidive dans les trois ans, ces peines peuvent être portées à :

- un mois, minimum, un an, maximum, de prison et/ou
- 1.200.000,- à 6 millions d'amendes.

10. *Aide sociale aux étrangers en séjour illégal*

L'intervention du C.P.A.S., en vertu de l'article 57, § 2, de la loi organique, se limite à l'aide médicale urgente jusqu'à l'expiration de l'ordre de quitter le territoire. Exceptionnellement, un délai supplémentaire d'un mois est accordé si l'intéressé s'engage à quitter le territoire le plus vite possible.

J.P.L.

2373 *ÉTRANGERS*. — Réfugiés et candidats réfugiés. — Aspects particuliers.

Au cours de la période 1994-95, il est possible de distinguer, dans les documents parlementaires belges, trois matières abordées dans le cadre de la problématique du droit d'asile.

1. RÉFUGIÉS RWANDAIS

La première a trait aux réfugiés rwandais. A l'occasion de la question posée par Monsieur Van den Eynde (Question n. 806 de M. van den Eynde du 18 mai 1994, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-94, n. 119, du 5-9-94), le Ministre de l'Intérieur s'est prononcé sur le sort réservé aux ressortissants rwandais ramenés en Belgique à la suite de l'Opération *Silver Back*. Le Ministre a précisé que « 166 ressortissants rwandais, dont un grand nombre d'enfants, ont été ramenés dans notre pays ». Il a également évoqué une circulaire adressée aux bourgmestres du pays concernant l'entrée et le séjour des ressortissants rwandais (publiée au *Moniteur belge*, le 22 juin 1994). Aux termes de ce texte, il est prévu qu'un document de séjour à durée limitée sera accordé aux ressortissants rwandais qui n'ont pas introduit de demande d'asile et qui satisfont à certaines conditions. Leur situation de séjour sera réévaluée en fonction de l'évolution de la situation au Rwanda.

Suite à une question de Monsieur Dufour, le Ministre de l'Intérieur s'est prononcé sur la procédure applicable aux candidats réfugiés rwandais,

« Les ressortissants rwandais qui, suite aux événements dans leur pays, ont demandé l'asile en Belgique, se voient appliquer la même procédure que celle prévue par la loi du 15 décembre 1980 pour tous les candidats réfugiés. »

Le Ministre a par ailleurs précisé que « Vu la situation actuelle au Rwanda, l'Office des étrangers ne procède à aucun rapatriement vers ce pays pour le moment. » (voy. question n. 583 de M. Dufour du 20 juillet 1994, *Bull. Q.R.*, Sénat, 22 novembre 1994, n. 134).

Mme Annemans (Vlaams Block) (Chambre des Représentants de Belgique, 48^e législature, s.o. 1993-1994, *Compte rendu analytique*, 26 mai 1994, 45-1.004) a interrogé oralement le Ministre sur l'interprétation de la Convention de Genève et sur le traitement des demandes d'asile des ressortissants rwandais. A cette occasion elle a déclaré supposer qu'un lien étroit avec la Belgique sera exigé pour être reconnu comme réfugié politique. Le Ministre souligne que « Chaque demande d'asile émanant d'un ressortissant rwandais est examinée individuellement ». La députée ne manque pas à cet égard de préciser que le Vlaams Block est favorable à une approche catégorielle plutôt qu'à une approche individuelle car « le problème de l'état de besoin dans lequel se trouve l'ensemble de la population rwandaise est complètement dissocié des demandes d'asile introduites par quelques personnes ».

A l'occasion de la question posée par le sénateur Bougard (Ecolo) (Sénat de Belgique, *Compte rendu analytique*, jeudi 26 mai 1994, 72-73, p. 808), le Ministre de l'Intérieur a précisé que les demandes de visa émanant de ressortissants rwandais seront considérées globalement, tout en réaffirmant que le traitement des demandes d'asile se fera au cas par cas.

« On ne peut refuser en vrac les demandes, pas plus qu'on ne peut les accorder en vrac. La décision doit donc être prise dossier par dossier. La plupart des Rwandais entrés en Belgique n'ont pas à demander l'asile pour y demeurer temporairement. Cela ne vaut cependant pas pour ceux qui entrent illégalement dans notre pays. Pour le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations-Unies, il convient de favoriser l'accueil dans les pays avoisinants. Nous nous conformons à cette recommandation en accordant à ceux-ci une aide à cette fin. C'est ainsi que nous avons libéré un montant de 100 millions en faveur des réfugiés se trouvant dans les pays limitrophes du Rwanda. »

2. TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE

M. Snappe (Ecolo) a interpellé le ministre de l'Intérieur, pour dénoncer le durcissement constant de la législation sur le droit d'asile afin de réduire la pression migratoire, ainsi que le traitement expéditif des dossiers au cours des procédures (Interpellation de M. Snappe au Ministre de l'Intérieur, Sénat de Belgique, *Annales parlementaires*, 9 décembre 1993, p. 470).

En outre, de nombreuses interpellations parlementaires ont concernés le système d'évaluation mis en place par M. Bossuyt, commissaire général aux réfugiés et apatrides. Dans une note interne du CGRA, il est question d'un

système de point pour évaluer les juristes traitant des demandes en vue de l'obtention du statut de réfugié. Dans ce système, les points sont attribués non pas en fonction de la valeur du travail, mais plutôt en fonction de la nature de la décision prise. Si celle-ci est positive (reconnaissance du statut), elle confère 0,6 point, et si elle est négative (refus de reconnaissance) 1,2 point. Diverse critiques ont été émises à l'encontre de ce système d'appréciation.

Pour Monsieur Simons (Ecolo-Agalev), la note visée consacre une philosophie qui va à l'encontre de l'indépendance de décision pourtant prévue par la loi du 14 juillet 1987 puisqu'elle favorise les décisions de refus. Le système affecte donc le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement, droit consacré à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales.

Cette note a ensuite été critiquée en ce qu'elle jette le discrédit sur le travail de nombreux juristes et en ce qu'elle contient une contre-vérité. Une décision positive nécessite en effet bien plus de temps qu'une décision négative. La première doit, avant d'être prise, être discutée à différents échelons du CGRA ce qui n'est en général pas le cas pour la seconde (Interpellations jointes MM. Simons et Grimberghs, Chambre des Représentants, s.o. 1994-1995, *Annales des réunions publiques de commission*, C 16-9). A cette occasion les deux parlementaires ont demandé la révocation du Commissaire général.

Dans son interpellation, le sénateur Lozie (Agalev) estime que ce système d'évaluation constitue la preuve de l'existence d'une politique de dissuasion. Selon lui certains candidats réfugiés sont de ce fait éconduits à tort et la Convention de Genève est violée. Le Ministre de l'Intérieur estime pour sa part, que « La note Bossuyt a manifestement fait l'objet d'une lecture très sélective. [...] Pourquoi fait-on une différence entre les décisions positives et négatives ? Je trouve raisonnable d'estimer que les décisions négatives doivent être mieux motivées que les positives. Affirmer que le refus est la règle et l'approbation l'exception n'est pas correct. » Il ajoute ensuite « J'estime également que la note aurait du être plus nuancée et mieux motivée. Je n'ai pas tellement apprécié le ton sur lequel la note parlait des réfugiés zairois. [...] Il ne s'agit pas de décourager les demandeurs d'asile, mais bien ceux qui abusent de l'asile politique. Nous avons reconnu cette année-ci plus de réfugiés politiques que jamais en raison de l'accélération de la procédure. Le Conseil d'État, qui est pourtant un témoin indépendant, n'a suspendu que huit décisions sur un millier de demandes. Dans la majorité des cas, on estime donc que le service des étrangers a raison. » (Interpellations de M. Lozie, Sénat de Belgique, *Compte rendu analytique*, s.o. 1994-1995, 7 décembre 1994, pp. 173-174).

3. AIDE SOCIALE

Monsieur Detienne (Ecolo-Agalev) a interpellé le ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement à propos des décisions et pratiques du Centre public d'aide sociale (CPAS) de la ville de Seraing à l'égard des candidats réfugiés politiques (Chambre des Représentants de Belgique, *Annales des réunions publiques de Commission*, 48^e législature, s.o. 1994-1995, 12 octobre 1994, p. C 1.3). L'interpellation portait sur diverses pratiques du CPAS en question, telles que l'imposition d'une formation en langue française, les critères de fixation du montant de l'aide sociale octroyée aux candidats réfugiés politiques, le paiement fractionné de cette aide sociale, ainsi que l'imposition d'un pointage journalier aux candidats bénéficiaires. M. Detienne y voit notamment « [...]un traitement négatif contraire aux principes même des droits de l'homme ». Le Ministre estime pour sa part que, dans ces différents cas, le CPAS dispose d'une large marge d'appréciation et est en droit de prendre de telles mesures. M. Detienne a également interpellé le ministre wallon de l'Action sociale, du Logement et de la Santé sur le même sujet (Conseil régional wallon, session 1994-1995, séance du 17 novembre 1994, *compte rendu*, pp. 7 et s.).

La contrariété de telles pratiques aux dispositions de la Convention de Genève n'a, à aucun moment, été évoquée dans le cadre des discussions provoquées par l'interpellation. Il est vrai que ladite convention est consacrée aux réfugiés politiques et non aux candidats à l'obtention du statut. Pourtant, depuis quelques années, un courant doctrinal tend à interpréter ce texte de façon extensive, afin d'étendre l'interdiction de discrimination qui y figure aux demandeurs d'asile.

A.W. / L.W.

2374 *ÉTRANGERS*. — Assouplissement de la politique des visas pour les ressortissants rwandais.

A la suite du génocide de 1994, les autorités belges ont mis sur pied une procédure accélérée d'octroi de visas pour les ressortissants rwandais qui souhaitent se rendre en Belgique. Le ministre des Affaires étrangères a indiqué en ce sens que

« [...] l'engagement du gouvernement belge vis-à-vis du peuple rwandais s'est concrétisé, notamment, au travers d'une procédure spéciale mise sur pied par [...] le ministre de l'Intérieur, sous l'autorité duquel est placé l'Office des étrangers, et qui vise à permettre un traitement souple et rapide des demandes de visa introduites par des ressortissants rwandais. [...] cette procédure, publiée dans le *Moniteur belge* du 22 juin 1994, prévoit notamment que, pour plus de facilités, certaines pièces justificatives destinées à appuyer les demandes de visa peuvent être introduites directement auprès de l'office par des personnes belges ou résidant en Belgique. Par ailleurs, des numéros de téléphone et de fax spéciaux ont été mis à la disposition du public qui peut,

par ce biais, obtenir des informations concrètes sur les demandes de visas qui les concernent. D'une manière plus générale, au travers de cette procédure spéciale, il est également tenu compte des circonstances précaires dans lesquelles se trouvent beaucoup des ressortissants rwandais demandeurs de visas.

C'est dans ce cadre que s'examinent également les demandes de visas émanant de ressortissants rwandais actifs dans les O.N.G.s, l'un des critères favorables [...] étant le lien existant entre le demandeur de visa et une O.N.G. et/ou le soutien apporté par une O.N.G. à une demande de visa.

Cependant, cela ne signifie pas qu'un visa est automatiquement délivré à chaque Rwandais qui en ferait la demande. Vous comprendrez aisément que le gouvernement belge cherche à garder le contrôle de l'accès à son territoire. Ainsi, par exemple, la présence en Belgique de personnes responsables dans les génocides au Rwanda n'est pas souhaitable. C'est pourquoi, le traitement souple et rapide de ces demandes de visa doit s'accompagner néanmoins d'un examen sérieux, lequel tiendra compte des critères [...] décrits ci-dessus » (Réponse du ministre des Affaires étrangères à la question n° 303 de M. Dufour, 20 juillet 1994, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 127, 4 octobre 1994).

P.K.

2375 *ÉTRANGERS*. — Réfugiés rwandais refoulés par le Zaïre.

Le refoulement de réfugiés rwandais par le Zaïre au cours de l'été 1995 a amené les autorités belges à faire part de leurs préoccupations aux autorités zaïroises à cet égard :

« Le Ministre des Affaires étrangères, Erik Derycke, constate que la décision zaïroise de refouler les réfugiés rwandais conduit d'une part à des actes de violence, des pillages et des exactions commis par les militaires zaïrois et d'autre part suscite la panique parmi les réfugiés qui fuient les camps vers les montagnes où ils se retrouvent sans nourriture, démunis et en quête d'un toit. [...] Le Ministre est préoccupé par cette évolution et demande instamment au Zaïre de respecter ses engagements internationaux ainsi que les accords de Nairobi et de Bujumbura, qui demeurent la base d'une solution à la problématique des réfugiés rwandais » (Communiqué de presse n° 1995/63 du ministère des Affaires étrangères, 22 août 1995).

P.K.

2376 *(EX-)YUGOSLAVIE*. — Aide humanitaire. — Armes à destination de la Bosnie-Herzégovine, embargo. — Embargo décidé par l'O.N.U. à l'encontre de la République fédérative de Yougoslavie. — FORPRONU et Force de réaction rapide — Initiatives de paix. — Prise d'otages, responsabilité. — Sanctions. — Violation de résolution du Conseil de sécurité.

1. AIDE HUMANITAIRE

La Belgique a appuyé l'aide humanitaire en faveur des populations civiles de l'ex-Yougoslavie (v. p.ex. Communiqués de presse du Conseil des

Ministre des 28 octobre, 15 et 23 décembre 1994), y compris en accueillant et en soignant certaines personnes blessées lors du conflit (Communiqué de presse, M.A.E., 29 avril 1994).

2. AUTODÉTERMINATION — CROATIE

Voy. *infra*, la note de Barbara DELCOURT et Olivier CORTEN.

V. Kosovo

3. EMBARGO SUR LES ARMES

La Belgique s'est opposée à la levée de l'embargo sur les armes à destination de la Bosnie-Herzégovine. Ainsi, la Déclaration concernant la position belge sur la situation en Bosnie-Herzégovine du 14 novembre 1994 se lit :

« 1. La Belgique est résolument en faveur de la recherche d'une solution politique et non militaire à la situation en Bosnie-Herzégovine. A cet effet, le Gouvernement belge souhaite que le groupe de contact poursuive ses travaux afin de trouver des solutions négociées au conflit.

2. Pour cette raison, la Belgique est absolument opposée à la levée de l'embargo sur l'exportation d'armes à destination de la Bosnie-Herzégovine [...] ».

Le Ministre des Affaires étrangères, interrogé à plusieurs reprises sur la violation de cet embargo par certains États comme l'Iran, le Qatar ou la Turquie, s'est contenté de rappeler les mesures de contrôle existantes (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, 5 avril 1994, n° 102, Question n° 272 de Mme Maes du 24 février 1994).

4. ÉTAT — PROCLAMATION

Fusion des républiques serbes autoproclamées de Krajina et de Bosnie-Herzégovine : voy. la note de Barbara DELCOURT et Olivier CORTEN, *infra*.

5. FORPRONU. — ÉTENDUE DU MANDAT — STATUT DE LA FORCE DE RÉACTION RAPIDE

Étendue du mandat

Le Ministre de la Défense nationale a écarté les critiques portant sur le manque de clarté du mandat de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine :

« Le mandat de la FORPRONU n'est pas ambigu ; ses objectifs non plus. Elle est chargée de protéger les convois humanitaires et les zones de sécurité » (Sénat, *A.P.*, 20 janvier 1994, p. 983).

A un député qui insistait sur la nécessité d'une modification des règles d'engagement de la FORPRONU « dans le sens d'une mission de police internationale » qui lui permettrait notamment de neutraliser les tireurs isolés, et qui lui demandait si les difficultés étaient liées aux règles d'enga-

gement ou étaient simplement d'ordre technique, le Ministre de la Défense nationale a répondu :

« Vu le caractère clandestin de leur intervention, ce serait très difficile. L'un d'entre eux a été abattu récemment et le général Briquemont s'en est réjoui. Ceci n'est pas en contradiction avec les règles d'engagement » (Sénat, *A.P.*, 20 janvier 1994, p. 352).

Concernant les exactions de milices serbes en Krajina et en Slavonie, le Ministre de la Défense nationale a précisé :

« La FORPRONU fait tout ce qui est possible, dans les limites du mandat qui lui fut donné par le Conseil de sécurité, afin d'empêcher les épurations ethniques. Pour le moment, il n'y a pas d'autre solution que de négocier et de dissuader » (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, 16 novembre 1993, n° 82, Question n° 339 de M. Van Diederer du 17 septembre 1993, DO 929322493).

F.R.R.

A une question lui demandant si la Force de réaction rapide (F.R.R.) était bien un corps intégré dans la FORPRONU, le Ministre de la Défense nationale a répondu que cette Force

« [...] a pour but d'aider les troupes de la FORPRONU et rien d'autre. Dans ce contexte, elle doit donc assurer, renforcer la sécurité des troupes et leur liberté de mouvements. Les tâches suivantes ont été définies : assurer la sécurité des troupes, mener des reconnaissances, renforcer les unités isolées et menacées, combler des lacunes dans le déploiement actuel, assurer la sécurité du matériel, aider au redéploiement de la Forpronu. C'est donc une mission qui s'insère dans le mandat O.N.U. mais qui vise à protéger les troupes de la Forpronu et donc à faire en sorte que, par exemple, à l'occasion de l'exercice de missions humanitaires, les troupes O.N.U. soient mieux protégées qu'elles ne le sont aujourd'hui » (Chambre, *Annales des réunions publiques de Commission*, Sess. extr. 1995, semaine du 17 au 20 juillet 1995, C 2 18/07/1995 Relations extérieures, p. 12).

Le Ministre précise que l'uniforme des troupes reste national « parce que l'O.N.U. a estimé que la mission était spécifique » (*id.*).

On relèvera que la position des gouvernements de Croatie et de Bosnie-Herzégovine selon laquelle la F.R.R. ne ferait pas partie de la FORPRONU et ne serait dès lors pas couverte par le statut de celle-ci a été condamnée par le Président du Conseil de sécurité et par le Secrétaire général de l'O.N.U. (*Deployment of RRF. Presidential Statement*, 10 août 1995 et lettre annexée du S.G.).

6. INITIATIVES DE PAIX

La Belgique a soutenu de manière constante les initiatives de paix et a appuyé les tentatives de règlement politique du conflit (v. p. ex. Communiqué de la Présidence au nom de l'U.E. sur la Bosnie-Herzégovine du 21 janvier 1994, Déclaration concernant la position belge sur la situation en Bos-

nie-Herzégovine du 14 novembre 1994, Déclaration de l'U.E. sur la Bosnie du 18 avril 1994, Déclaration de l'U.E. sur l'ex-Yougoslavie du 23 janvier 1995, Déclaration de l'U.E. du 16 mai 1995), tout en approuvant les décisions prises par la FORPRONU et l'OTAN de faire usage de la force (v. Déclaration du Conseil sur Sarajevo du 7 février 1994, Communiqué de presse du 22 novembre 1994).

7. KOSOVO

Voy. *infra*, la note de Barbara DELCOURT et Olivier CORTEN

8. RESPONSABILITÉ

A l'occasion de la capture par les Serbes de Bosnie de membres des Forces armées des Nations Unies, le Conseil de l'U.E. a adopté une déclaration en vertu de laquelle

« L'Union européenne prend acte des libérations d'otages déjà intervenues. Elle exige la libération immédiate et inconditionnelle de tous ceux qui restent détenus. Elle tiendra les autorités serbes de Bosnie responsables de leur sort » (Déclaration sur la situation en Bosnie-Herzégovine du 12 juin 1995).

9. VIOLATION DE RÉOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Le 13 juillet 1997, l'Union européenne

« condamne énergiquement les attaques lancées contre la zone de sécurité de Srebrenica par les forces des Serbes bosniaques, ainsi que l'occupation subséquente de la ville par ces mêmes forces. Ces attaques constituent une violation flagrante des résolutions 819, 824 et 836 du Conseil de sécurité des Nations Unies » (Déclaration de l'U.E. à cette date).

10. SANCTIONS

Mise en œuvre des sanctions

La Belgique a suspendu les relations financières avec les territoires de la République de Bosnie-Herzégovine contrôlés par les forces serbo-bosniaques, sur base du règlement CE/2471/94, lui-même adopté en application de la résolution 942 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Participation au contrôle de l'application des sanctions

La Belgique a participé à la « Sanctions Assistance Mission », mise en place conjointement par la C.S.C.E. et par l'U.E. en vue de contrôler l'application des embargos économiques édictés à l'encontre de la République Fédérative de Yougoslavie et des Serbes de Bosnie (v. p. ex. Communiqué de presse du 8 décembre 1994 et *Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, 31 mai 1994, n° 110, Question n° 281 de M. Kuijpers du 21 avril 1994).

Étendue de l'embargo — Produits alimentaires et médicaux

Quant à l'étendue de l'embargo édicté à l'encontre de la R.F.Y., le député Van Dieren s'est inquiété de l'événement suivant : « La bureaucratie du comité des sanctions des Nations Unies fait obstacle à l'approvisionnement de la Serbie et du Montenegro en nourriture et en médicaments, produits qui ne sont pas concernés par les sanctions ». Le Ministre des Affaires étrangères lui a répondu :

« Les retards enregistrés au Comité des sanctions 724 résultent largement de contraintes d'ordre pratique auxquelles le Comité des sanctions tente d'apporter des solutions. Les retards ne sont donc pas motivés par des considérations politiques » (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, 21 janvier 1994, n° 91, Question n° 333 du 24 décembre 1993, DO 939400645).

Effets à l'encontre des États voisins — Article 50 de la Charte de l'O.N.U.

Concernant les effets des mesures coercitives à l'encontre d'États voisins de la Yougoslavie, le Ministre des Affaires étrangères a précisé que

« L'article 50 de la Charte des Nations Unies fait mention des mesures compensatoires pour les pertes économiques dues à la mise en application d'un embargo. Indépendamment de ce point, plusieurs projets ont été prévus dans le cadre des programmes de la Communauté européenne, pour lesquels la Belgique est ainsi, en tant qu'État membre, directement ou indirectement impliquée, afin de soutenir la Bulgarie en favorisant l'exportation et en améliorant les infrastructures, dont l'infrastructure des transports. La Bulgarie bénéficie de plus de 20 projets PHARE pour un montant de plus de 180 millions d'écu (plus de 8 milliards de francs belges) fin 1993. La Communauté européenne accorde également des prêts à la Bulgarie afin d'alléger les problèmes liés à la balance des paiements » (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, 13 décembre 1993, n° 86, Question n° 288 de M. Van Dieren du 22 octobre 1993, DO 939400078).

O.C.

2377 *GÉNOCIDE*. — Révisionisme.

A l'instar de pays comme l'Autriche, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, la Belgique s'est dotée d'une législation punissant

« quiconque [...] nie, minimise grossièrement, cherche à justifier ou approuve le génocide commis par le régime national socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale. » (loi du 23 mars 1995, art. 1^{er}, *M.B.*, 30 mars 1995 ; pour un commentaire, BLÉRO, B., « La répression légale du révisionnisme », *J.T.*, 1996, pp. 333-337).

Indépendamment des droits d'action reconnus au parquet et aux particuliers, la loi reconnaît aussi un droit d'action aux associations dont les statuts prévoient la défense des intérêts moraux des déportés ou résistants (art. 4).

Note :

Cette loi pose de grands problèmes éthiques dans la mesure où elle soumet le travail de l'historien à l'appréciation du juge. Pour A. Grosser, à propos de la loi française du 13 juillet 1990 sur les crimes contre l'humanité : « l'intrusion d'un pouvoir autre qu'intellectuel dans l'établissement de la vérité peut être dangereux. » (*Le Monde*, 13 sept. 1990, cité in *D.P.*, Chambre, 557/5 — 91/92 (S.E.), Rapport Landuyt, p. 4).

De même, Simone Veil se demande s'il y a lieu

« d'adopter une démarche de caractère exceptionnel, sans précédent, s'agissant de la Shoah ? La vérité historique doit-elle faire l'objet, en l'espèce, d'une protection juridique particulière ? » (*ibid.*).

On a répondu à ces critiques qu'il s'agissait surtout de ne pas remettre en cause des faits jugés par une juridiction internationale, mais que cela n'excluait pas que les historiens puissent réexaminer certains détails (Intervention du député Eerdeken, *ibid.*, p. 8).

Saisie d'un recours en annulation de cette loi, e.a., pour atteinte discriminatoire à la liberté d'expression garantie par l'art. 19 de la Constitution belge, l'art. 19, § 2 du Pacte relatif aux droits civils et politiques et l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour belge d'arbitrage a débouté le requérant et a notamment rappelé à propos de la liberté de l'historien que

« le législateur a réprimé les manifestations d'opinion susvisées non pas à cause de leur contenu mais à cause de leurs conséquences nuisibles pour autrui et pour la société démocratique en tant que telle.

La loi litigieuse n'entend nullement gêner la recherche scientifique et critique de la réalité historique du génocide concerné ou empêcher toute forme d'information factuelle à ce sujet. » (C.A., 12 juillet 1996, *M.B.*, 27 juillet 1996, p. 20051).

La Cour a également observé que cette loi devait être interprétée restrictivement à un double titre : « en ce qu'elle porte atteinte à la liberté d'expression et en ce qu'elle est une loi pénale. » (*ibid.*).

Il n'en demeure pas moins que cette loi est un précédent dont l'utilité reste à démontrer : ne pouvait-on obtenir le même résultat avec des actions pénales pour diffamation ou calomnie et des actions civiles sur la base de l'art. 1382 ? N'aurait-il pas mieux valu, comme l'a proposé Fr. Rigaux, introduire dans le droit pénal l'incrimination de « diffamation de groupe » ? L'art. 443 du code pénal ne s'applique en effet qu'à la diffamation d'une personne (intervention de la députée Stengers, in *D.P.*, Chambre, 557/5 — 91/92 (S.E.), Rapport Landuyt, p. 5). Si l'on veut toutefois sanctionner ce type de fait pour mieux répondre à la douleur et la juste indignation des victimes et de leurs ayant-droit vis-à-vis de ceux qui nient ou falsifient grossièrement l'histoire, alors la loi n'en fait pas assez. Pourquoi en effet s'arrêter au génocide commis pendant la 2^e guerre mondiale ?

La mémoire des génocides arméniens de 1915 et rwandais de 1994 — pour ne prendre que ceux-là — ne mérite-t-elle pas aussi d'être protégée ? (Voy. les interventions des députés Ylieff, Dillen, Verwilghen, *ibid.*, pp. 7, 13, 17). En n'incriminant que la falsification des faits commis contre les Juifs et les Tziganes, ne crée-t-on pas une hiérarchie entre les génocides ? Certains seraient plus dignes de protection que d'autres...

On a répondu à cela que le problème ne se posait que pour les théories révisionnistes de la 2^e guerre mondiale et qu'on pourrait modifier la loi si le problème se posait pour d'autres génocides (Intervention du député Verwilghen, *ibid.*, p. 17 ; dans le même sens, C.A., 12 juillet 1996, *M.B.*, 27 juillet 1996, pp. 20051 et s.). C'est oublier qu'il se pose depuis longtemps pour le gouvernement turc qui nie systématiquement qu'un génocide ait été commis contre les Arméniens lors de la 1^e guerre mondiale. Il se pose également pour certains milieux qui contestent l'existence d'un génocide au Rwanda.

E.D.

2378 GUERRE CIVILE. — Non intervention. — Rwanda.

Le ministre des Affaires étrangères a affirmé à plusieurs reprises que la Belgique avait maintenu une attitude de stricte neutralité, en ne prenant parti ni pour le gouvernement rwandais en place ni pour le FPR, entre 1990 (premières attaques du Front patriotique contre les forces gouvernementales rwandaises) et 1994 (chute du régime Habyarimana) (voy. e.a. C.R.A., Chambre, 1993-1994, 27 mai 1994, p. 100 et la réponse du ministre des Affaires étrangères à la question n° 426 de M. Van Vaerenbergh, 1^{er} juillet 1994, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 124).

Il n'en reste pas moins que la Belgique a continué à entretenir une coopération militaire avec les forces armées rwandaises (FAR) jusqu'en 1994 (réponse à la question n° 343 de M. Bougard, 29 avril 1994, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 112, 14 juin 1994).

P.K.

2379 INTERVENTION. — Burundi. — Rwanda.

1. PROJETS D'INTERVENTION MILITAIRE AU BURUNDI

Le coup d'État qu'a connu le Burundi à l'automne 1993, au cours duquel le président Ndadaye et plusieurs dizaines de milliers de personnes ont été assassinés a conduit un certain nombre d'États à envisager une intervention militaire dans ce pays pour assurer le retour à la stabilité. Rappelant l'attachement de la Belgique aux règles de base du droit international gou-

vernant le recours à la force, le ministre des Affaires étrangères a indiqué à cette occasion que

« La Belgique ne veut pas être la seule à envoyer des troupes ; elle ne veut pas agir sans la couverture des Nations Unies et certainement pas seule » (C.R.A., Chambre, 1993-1994, COM 23 novembre 1993, p. C 13-3).

2. INTERVENTION MILITAIRE AU RWANDA — ÉVACUATION DE RESSORTISANTS BELGES — OPÉRATION *SILVER BACK*

Des soldats belges sont intervenus pour évacuer les ressortissants étrangers présents au Rwanda au moment du déclenchement du génocide de 1994. Le ministre des Affaires étrangères a précisé que cette opération avait été menée avec le consentement du gouvernement rwandais de l'époque et du FPR :

« De voorlopige Ruandese regering heeft eveneens haar instemming gegeven. Het Patriotisch Front heeft via zijn woordvoerders in Kigali en New York bevestigd dat zij geen bezwaar hebben tegen dit soort acties. Tenslotte heeft België ook de instemming van de omliggende landen Burundi, Kenia en Tanzania » (Annales, Chambre, 1993-1994, COM 11 avril 1994, p. C 78-4).

En ce qui concerne le principe de ce type d'opération d'évacuation, ainsi que les conditions dans lesquelles l'opération *Silver Back* de 1994 au Rwanda s'est déroulée et a été étendue à des personnes ne possédant pas la nationalité belge, le ministre de la Défense a indiqué ce qui suit :

« De veiligheid van onze landgenoten, waar ook ter wereld, is een prioritaire zorg voor de krijgsmacht en de regering. Voor Rwanda waren evacuatieplannen voorbereid, die bijzonder efficiënt zijn gebleken. [...] Er werd ons verweten dat we enkel de Belgen hebben geholpen. De operatie was natuurlijk in de eerste plaats gericht op de evacuatie van landgenoten. In de mate van het mogelijk hebben wij ook Ruandezen geëvacueerd. We mogen hude brengen aan onze soldaten, maar ook aan een aantal diplomaten ter plaatse, die grote risico's hebben genomen door Ruandezen op te nemen. Ons land heeft niet minder dan 24 nationaliteiten geëvacueerd waaronder zo'n 150 Ruandezen » (C.R.A., Chambre, 1993-1994, COM 27 avril 1994).

P.K.

2380 *MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES*. — Fixation de cadres linguistiques. — Modification du statut des agents du ministère.

A. FIXATION DE CADRES LINGUISTIQUES

Par un arrêt n° 43.711 du 7 juillet 1993, en cause *Severain c. Etat belge (ministère des Affaires étrangères)*, le Conseil d'Etat a, en substance, décidé ce qui suit :

« 1. L'article 47, § 5, alinéa 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, qui ne prescrit pas la fixation de cadres linguisti-

ques, ne s'applique qu'aux services établis à l'étranger, tandis que les services de l'administration centrale sont soumis, quelle que soit la situation juridique des agents qui y exercent effectivement des fonctions, aux dispositions de l'article 43.

2. Lorsqu'un agent de la carrière du service extérieur du ministère des Affaires étrangères est chargé d'occuper un emploi du cadre organique de l'administration centrale ou d'y exercer une fonction, sa désignation doit se faire dans le respect du cadre linguistique applicable à la fonction exercée ; la désignation est illégale lorsqu'aucun cadre linguistique n'est établi pour ces agents. » (*R.A.C.E.*, 1993).

Cet arrêt fut confirmé par un arrêt n° 45.634 du 4 janvier 1994 entre les mêmes parties (*R.A.C.E.*, 1994).

A la suite de ces arrêts, le ministère des Affaires étrangères a adopté plusieurs arrêtés royaux pour les exécuter.

a) Arrêté royal du 22 février 1994 déterminant en vue de l'application de l'article 43 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966, les grades des agents de la carrière du service extérieur et de la carrière de chancellerie, qui constituent un même degré de hiérarchie (*M.B.*, 23 février 1994).

b) Arrêté royal du 22 février 1994 fixant le cadre linguistique pour les emplois de niveau 1 qui, à l'Administration centrale du ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, sont exclusivement réservés aux fonctionnaires de la carrière du service extérieur et de la carrière de chancellerie (*Ibid.*).

Le ministre des Affaires étrangères commente ces arrêtés de la manière suivante :

« Afin de donner suite aux récents arrêts du Conseil d'Etat, il a été décidé d'établir par arrêtés royaux un cadre organique pour les agents de la carrière extérieure, en activité au sein de l'Administration centrale.

Ce cadre a été complété par un cadre linguistique qui prévoit la parité pour chacun des quatre degrés de la hiérarchie du niveau 1.

Pour respecter la parité du nouveau cadre, 12 agents de la première et deuxième classes de la carrière extérieure, qui se trouvent en surnombre par rapport aux effectifs prévus pour le 1^{er} degré de la hiérarchie, ont été affectés à des postes diplomatiques ou à des missions internationales. (...) (*Bull. Q.R.*, Chambre, S.O. 1993-1994, n° 100 du 28 mars 1994).

c) Le cadre organique de la carrière du service extérieur et de la carrière de chancellerie fut à son tour modifié par un arrêté royal du 23 juin 1995 (*M.B.* du 26 juillet 1995, p. 20198).

Le contenu des articles 1 et 2 est le suivant :

« Article 1^{er}. — § 1^{er}. Le cadre organique de la carrière du Service extérieur est fixé comme suit :

Niveau 1 :

1 ^{re} classe administrative	16
2 ^o classe administrative	128
3 ^o classe administrative	112
(4 ^o , 5 ^o et 6 ^o classes administratives)	<u>164</u>
Total	420

§ 2. Un emploi relevant de la première classe administrative est supprimé lors du départ de son titulaire.

§ 3. Le nombre de titulaires des emplois visé au § 1^{er}, ne peut pas dépasser les 388 unités.

Art. 2. — § 1^{er}. Le cadre organique de la carrière de Chancellerie est fixé comme suit :

Niveau 1 :

1 ^{re} classe administrative	10
2 ^o classe administrative	20
3 ^o classe administrative	<u>34</u>
Total	64

Niveau 2 :

4 ^o classe administrative	36
(5 ^o et 6 ^o classes administratives)	<u>110</u>
Total	<u>146</u>
Total général	210

§ 2. Les emplois du § 1^{er} mentionnés ci-après ne peuvent être pourvus que lorsque les postes de travail de contractuels auxquels ils se substituent, ont été supprimés par le départ des membres du personnel contractuel qui les occupent :

6 ^o classe administrative	11
--------------------------------------	----

L'inspecteur des Finances doit constater de manière préalable que la condition visée à l'alinéa 1^{er} a été remplie.

§ 3. Le nombre de titulaires des emplois visés au § 1^{er} et les postes de travail de contractuels qui sont transformés en emplois statutaires, conformément au § 2, ne peut dépasser les 204 unités. »

B. MODIFICATION DU STATUT DES AGENTS DU MINISTÈRE

Le *Moniteur belge* du 12 juin 1994 publie un arrêté royal du 2 juin 1994 modifiant l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur. L'article 1^{er} de cet arrêté a le contenu suivant :

« L'article 27 de l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, modifié par l'arrêté royal du 16 juillet 1993, est remplacé par la disposition suivante :

'Article 27. — Les agents sont en activité de service :

- 1^o lorsqu'ils exercent une fonction dans un poste à l'étranger, ou à l'Administration centrale ou à l'Administration générale de la Coopération au Développement, ou lorsqu'ils sont chargés d'une mission par le Ministre ;
- 2^o lorsqu'ils sont affectés à l'Administration centrale sans y occuper un emploi du cadre organique, dans les cas suivants :

- a) un transfert à l'Administration centrale pour une période, qui ne peut être prolongée, de moins d'un an dans l'attente d'une nouvelle adjonction à un poste ;
 - b) une période de formation temporaire auprès de différents services du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur ou d'autres Ministères ou administrations de l'Etat ;
- 3° lorsqu'ils sont mis à la disposition du Ministère des Affaires étrangères ;
 4° lorsqu'ils sont mis à la disposition d'un autre Ministère. »

Un arrêté royal précédent, du 19 octobre 1993 (*Moniteur belge* du 25 novembre 1993) a modifié assez substantiellement des épreuves du concours diplomatique.

J.S.

2381 MISSIONS DIPLOMATIQUES, CONSULATS ET REPRÉSENTATIONS D'ÉTATS TIERS EN BELGIQUE.

En réponse à une question du sénateur M. Vaes qui s'inquiète du problème posé par les dettes privées contractées par du personnel bénéficiant de privilèges et immunités, le ministre des Affaires étrangères apporte la réponse suivante :

1. a) Le statut des missions diplomatiques et des membres de leur personnel est régi par la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques (*Moniteur belge* du 6 juin 1968).
 Le statut des postes consulaires et des membres de leur personnel est régi par la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires (*Moniteur belge* du 14 novembre 1970).
 Le statut des organisations internationales ayant leur siège en Belgique est régi par des protocoles sur les privilèges et immunités des dites organisations (c'est-à-dire des traités multilatéraux) ou par des accords de siège respectifs que la Belgique a conclus avec certaines de ces organisations.
- b) En ce qui concerne les privilèges et immunités, la Belgique respecte entièrement les dispositions des conventions et accords précités.
- c) La délivrance des documents de séjour aux étrangers privilégiés en Belgique est réglée par l'arrêté royal du 30 octobre 1991 (*Moniteur belge* n° 247 du 17 décembre 1991).
- d) En matière d'exonération de la TVA, les règles belges en régime diplomatique et consulaire sont fixées par les circulaires n° 1 et 2 du 3 janvier 1978 émanant de l'administration de la TVA du ministère des Finances.

2. Dans les cas qui préoccupent l'honorable membre, les signatures des baux peuvent être qualifiées comme un acte contractuel, en d'autres mots, un acte de gestion.

Le droit international public ne modifie pas les législations nationales concernant la responsabilité contractuelle.

A l'égard du personnel diplomatique, toute procédure civile de droit commun se heurte, toutefois, au caractère absolu de l'immunité de juridiction. C'est pourquoi le Service du protocole de mon département prend soin d'inciter de manière pressante la mission diplomatique concernée à payer les dettes

reconnues ou à réserver à tout litige la suite adéquate qu'il mérite, dans le souci de ses devoirs de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire d'une part, ainsi que de l'obligation de faire face à ses responsabilités contractuelles en Belgique, d'autre part.

A l'égard de toute autre personne, membre d'une mission diplomatique consulaire ou d'une organisation internationale, ce problème ne se pose pas, étant donné que ces personnes bénéficient uniquement de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

Enfin, en ce qui concerne les dettes officielles d'une mission diplomatique, celle-ci n'ayant pas la personnalité juridique, il s'agit de la responsabilité de l'Etat accréditant. Dans l'état actuel de la jurisprudence belge, un Etat ne jouit de l'immunité de juridiction qu'en ce qui concerne les actes *iure imperii*. Concernant les actes *iure gestionis*, l'immunité de juridiction n'est plus reconnue.

3. Les conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires, ainsi que les textes régissant le statut des organisations internationales et leur personnel, ont été approuvés par les Chambres législatives et font partie de la législation belge. Leurs textes sont publiés dans le *Moniteur belge* et peuvent donc être consultés à tout moment. (« *Bull. Q.R. Sénat*, n° 80, 2 novembre 1993).

J.S.

2382 MISSIONS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES BELGES. — Déséquilibre linguistique dans la carrière diplomatique. — Emploi des langues par les diplomates belges. — Résidence des gents diplomatiques. — Etablissement d'ambassade. — Création d'un poste d'ambassadeur spécial à l'immigration. — Renseignements variés concernant les consuls honoraires.

A. DÉSÉQUILIBRE LINGUISTIQUE DANS LA CARRIÈRE DIPLOMATIQUE

Il résulte de la réponse du vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères à une question du député Clerfayt que la situation de l'équilibre linguistique se présentait de la manière suivante à la fin 1993 :

« 1. Le tableau ci-après indique la répartition actuelle par classe administrative et par rôle linguistique des agents de la carrière du service extérieur :

<i>Classes administratives</i>	<i>Francophones</i>	<i>Néerlandophones</i>
1 ^o classe	9	9
2 ^o classe	41	62
3 ^o classe	32	64
4 ^o classe	32	16
5 ^o classe	20	20
6 ^o classe	23	26
Stagiaires	24	25
Totaux	181	222

Il convient de souligner en particulier à ce propos que les années prochaines de cette décennie seront marquées par un nombre prépondérant de mises à la retraite d'agents du rôle néerlandais, soit 51 contre 15 agents du rôle français, ce qui aura un effet « incontestable sur le rétablissement de l'équilibre. » (*Bull. Q.R.*, Chambre, S.O., 1993-1994, n° 78, 12 octobre 1993).

Ces données sont mises en question par M. Clerfayt, lors d'une réunion publique de la commission des relations extérieures le 15 février 1994. Selon lui, il faudra attendre l'année 2003 pour que le nombre d'agents néerlandophones tombe à 200 mais 23 agents francophones seront aussi entretemps pensionnés.

Le Ministre Claes, répondant à l'intervenant, expose qu'une des causes principales du déficit d'agents francophones réside dans « le fait qu'entre 1970 et 1990 le nombre d'agents du rôle francophone mis à la retraite s'est élevé à peu près au double de celui des pensionnés du rôle néerlandophone, soit 118 francophones contre 61 néerlandophones ».

Le ministre écarte tout « recrutement spécial limité à un seul rôle linguistique (qui) pourrait être considéré comme discriminatoire et contraire à l'article 6 de la Constitution. Il risquerait en conséquence d'être annulé par la Cour d'arbitrage. » (*C.R.A.*, Chambre, C 50, Relations extérieures, 15 février 1994).

Le Conseil des ministres du 1^{er} avril 1994 décida enfin quelques mesures concrètes désignées comme suit dans un communiqué de presse du même jour.

« Le Conseil a exprimé sa ferme volonté de résoudre le problème du déficit linguistique. A cette fin, le Conseil des Ministres a autorisé le Ministre des Affaires étrangères à entreprendre immédiatement les démarches appropriées en vue de la mise en œuvre des mesures proposées telles que le maintien en activité, pour un terme maximum de deux ans au-delà de l'âge de la retraite, d'agents diplomatiques ou encore le raccourcissement du délai nécessaire pour passer de la 3^e à la 2^e classe. Le Conseil des Ministres a également marqué son accord de principe sur l'organisation d'une nouvelle épreuve de recrutement. »

B. EMPLOI DES LANGUES PAR LES DIPLOMATES BELGES

La réponse faite par le ministre des Affaires étrangères précise dans quelle mesure les diplomates belges sont tenus d'utiliser l'une ou l'autre langue nationale dans leur correspondance avec le département des Affaires étrangères :

« La langue dans laquelle l'examen de recrutement est passé n'est déterminante que dans des cas précis en ce qui concerne la langue qui doit être employée pour les rapports adressés au département.

Suivant les lois linguistiques coordonnées, c'est en effet ou bien le principe de localisation qui prévaut ou bien le rôle linguistique de l'agent à propos duquel un document est établi (par exemple un rapport au sujet d'un collaborateur du rôle français émanant d'un chef de poste du rôle néerlandais ou vice-versa) ou encore la langue utilisée par un particulier pour introduire une

affaire : ce n'est seulement qu'en dehors de ces cas que doit être utilisée la langue de l'examen d'admission de l'agent auquel l'affaire est confiée ; il s'agit alors de l'agent qui rédige le document et non pas de l'agent qui par exemple comme chef de poste signe la pièce. J'attire par ailleurs l'attention sur le fait qu'aucune traduction n'est faite de la correspondance que les postes envoient au département. » (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 78, 12 octobre 1993).

C. RÉSIDENCE DES AGENTS DIPLOMATIQUES

La situation dans laquelle un agent diplomatique belge est accrédité auprès d'un État étranger tout en conservant sa résidence à Bruxelles se présente de plus en plus fréquemment.

Ainsi M. Gaston van Duise-Adam fut un temps désigné comme ambassadeur de Belgique en Bosnie-Herzégovine, avec résidence à Bruxelles (v. communiqué de presse du 29 août annonçant sa nouvelle accréditation au Caire).

D. ÉTABLISSEMENT D'AMBASSADE

Par arrêté royal du 23 juin 1993, une ambassade a été établie à Zagreb (République de Croatie) (avis *M.B.* du 17 novembre 1993, p. 24.895).

E. CRÉATION D'UN POSTE D'AMBASSADEUR SPÉCIAL À L'IMMIGRATION

« En réponse à sa question j'ai l'honneur de fournir ci-dessous à l'honorable membre le profil et le mandat de l'ambassadeur à la politique de l'immigration.

1. Négocier des accords avec les pays d'origine dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine et sur la reprise (dans le respect de la dignité humaine) de leur sujets en séjour illégal en Belgique, y compris les demandeurs d'asile dont la demande est définitivement refusée.
2. Participer à la coordination nécessaire au sujet de la politique d'immigration et d'asile avec les départements et autorités compétents en la matière.
3. Améliorer l'information de nos postes à l'étranger en vue de l'application de cette politique d'un part, et de la diffusion dans leur ressort d'informations en cette matière d'autre part. Faire des propositions relatives à l'adaptation de l'infrastructure de nos postes à l'étranger.
4. Intégrer dans le contexte international la politique belge en matière d'immigration : Benelux, accords de Schengen, les douze États membres des Communautés européennes, O.I.M. (Organisation internationale à la migration) et le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Transmettre aux instances et organismes nationaux concernés par la matière, les informations reçues au niveau international. » (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 83, 22 novembre 1993).

F. RENSEIGNEMENTS VARIÉS CONCERNANT LES CONSULS HONORAIRES

Voy. la réponse du ministre des Affaires étrangères à une question du sénateur Van Walleghem :

« 1. La désignation d'un consul honoraire s'effectue sur base du règlement organique du ministère des Affaires étrangères.

Lors du choix, la préférence est en principe donnée à des compatriotes. Cependant, cela n'est pas toujours possible, soit par l'absence de candidats de nationalité belge, soit parce que les candidats éventuels n'ont pas de position sociale qui leur assure les contacts nécessaires au sein des milieux officiels ou d'affaires de sorte qu'ils puissent entre autres agir de manière efficace en faveur des intérêts commerciaux belges.

Les consuls honoraires ne sont pas rémunérés pour l'exercice de leur fonction. En outre, ils doivent être en mesure de faire fonctionner leur chancellerie à leurs frais. Aussi, en raison du caractère très spécifique de cette fonction honorifique, mon département doit-il recourir à des étrangers dans un nombre appréciable de cas. Il est, par conséquent, extrêmement difficile, voire impossible, d'exiger d'eux ou de leur personnel une connaissance linguistique particulière.

2. D'autre part, notre pratique, partagée par nos voisins, ne nous incite pas à priori à exclure une quelconque activité commerciale — en ce y compris celle d'agent de voyage — dans le chef du consul honoraire.

En cette matière, il n'en demeure pas moins que mes services restent particulièrement attentifs à ce que ces activités commerciales soient clairement distinguées de la fonction de consul honoraire et qu'il n'y ait aucune confusion des intérêts en cette matière. (...)

Ce risque de confusion entre la fonction consulaire de délivrance de visas et les activités d'agences de voyages doit en tout état de cause être relativisé. En effet, la décision de délivrance d'un visa relève de la compétence du ministère de l'Intérieur et, dans le cas qui préoccupe l'honorable membre, je me permets de rappeler que notre consul honoraire au Sri Lanka agit sous la juridiction et la responsabilité de notre ambassadeur à New Delhi. (...)

5. Treize vice-consuls honoraires sont adjoints à des consulats honoraires en raison du volume de travail des postes concernés et de la nécessité de pouvoir assurer une permanence.

La désignation d'un vice-consul honoraire s'opère suivant les modalités fixées dans le règlement organique du ministre des Affaires étrangères.

6. En principe, les consuls honoraire ne sont pas habilités à délivrer des visas. Il existe des exceptions dont la liste sera transmise par courrier à l'honorable membre.

Quoiqu'il en soit, comme l'indiquait déjà la réponse à sa question parlementaire précédente n° 275 du 16 mars 1994 (*Bull. Q.R.*, Sénat, n° 108 du 17 mai 1994, p. 5719), je rappelle que les consuls honoraires ne seront plus habilités à délivrer des visas dès qu'entrera en vigueur l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 sur la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes. » (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994 ; n° 115, 5 juillet 1994).

J.S.

A. ATTACHÉS ÉCONOMIQUES ET COMMERCIAUX RÉGIONAUX

1. En réponse à la question n° 346 de M. De Croo du 15 décembre 1994, le ministre des Affaires étrangères communique la liste des postes où la région flamande, la région wallonne et la région de Bruxelles-Capitale ont respectivement des attachés économiques et commerciaux. Il en résulte qu'à la date du 22 décembre 1994, la région flamande était représentée dans 71 postes (+ 8 prévus), la région wallonne dans 55 (+ 1 prévu) et 5 secrétaires commerciaux et la région de Bruxelles-Capitale dans 7 (+ 4 prévus) et 3 secrétaires commerciaux (*Bull. Q.R.*, Sénat, n° 143, 24 janvier 1995).

Sur cette question, v. déjà chronique n° 2321 et dans cette *Revue*, J. Salmon 1994/1. « L'impact de la fédéralisation de la Belgique sur les relations diplomatiques », pp. 119-132.

2. L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la région flamande, la région wallonne et la région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations du 17 juin 1994 et le commentaire officiel de cet accord qui ont été analysés dans l'article cité au paragraphe précédent, sont publiés au *Moniteur belge* du 26 octobre 1994, p. 26889.

3. Communiqué de presse diffusé à l'issue du Conseil des ministres du 28 avril 1995 relatif au statut des représentants des Communautés et des Régions dans les postes diplomatiques et consulaires.

« Le Conseil des Ministres a approuvé un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions. Cet accord règle le statut des Représentants des Communautés et des Régions dans les postes diplomatiques et consulaires.

Jusqu'à présent, le statuts des représentants des Communautés et des Régions dans les postes diplomatiques et consulaires était réglementé par quatre Protocoles. Ceux-ci ont été conclus entre le Ministre fédéral des Affaires étrangères et ses Collègues de la Communauté française et de la Région wallonne le 25 juillet 1988, de la Communauté flamande le 9 janvier 1990, de la Communauté germanophone le 24 octobre 1991, et de la Région de Bruxelles-Capitale le 20 janvier 1994.

Le présent Accord de coopération remplace les quatre Protocoles précités. Il est subdivisé en sept chapitres et établit les modalités relatives aux représentants des Communautés et des Régions au seindes postes diplomatiques et consulaires du Royaume en ce qui concerne :

- leur localisation ;
- l'exercice de leurs fonctions ;
- l'autorité diplomatique du chef de poste ;
- les zones d'activités ;
- a prise en chargé des frais et d'autres dispositions administratives ou finales.

Le texte de cet Accord de Coopération a été préparé au sein d'un groupe de travail *ad hoc* composé de représentants de l'autorité fédérale et des autorités communautaires et régionales.

Au cours de la dernière session du 4 avril 1995 de la Conférence interministérielle de Politique étrangère, un accord est intervenu quant au texte actuel de l'« Accord de coopération. »

4. Communiqué de presse diffusé à l'issue du Conseil des Ministres du 12 mai 1995 concernant l'Accord de coopération relatif au statut des représentants de la Commission communautaire commune (COCOM) dans les postes diplomatiques et consulaires.

« Le Conseil des Ministres a approuvé un accord de coopération entre l'Etat fédéral et le Collège réuni de la Commission communautaire commune relatif au statut des représentants de la Commission communautaire commune dans les postes diplomatiques et consulaires.

La loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises modifiée par la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des Communautés et des Régions et la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, a doté la Région de Bruxelles-Capitale d'une institution, la Commission communautaire commune, dotée de compétences exclusives et mixtes, notamment en matière de relations internationales.

Il est par conséquent opportun qu'à l'instar des Communautés et Régions, elle ait la possibilité de localiser, si nécessaire, des représentants dans les postes diplomatiques et consulaires de l'Etat fédéral.

Les dispositions reprises à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif au statut des représentants des Communautés et des Régions dans les postes diplomatiques et consulaires sont, pour les matières relevant de la compétence de la Commission communautaire commune, d'application pour le présent accord.

La mise en œuvre du présent accord et le règlement d'éventuels problèmes font l'objet d'une concertation entre les parties contractantes. Le collège réuni de la Commission communautaire commune sera associé pour les matières relevant de sa compétence aux réunions du groupe de travail chargé de la mise en œuvre de ses dispositions. L'article 15 de l'accord de coopération précité transcrit cette dernière disposition. »

B. DÉTACHEMENT DE GENDARMERIE

Un détachement composé de 4 gendarmes de juin 1992 au 1^{er} janvier 1994 a été attaché à l'ambassade de Belgique à Kigali.

« 3. Les missions à effectuer par les détachements de gendarmerie en protection des ambassades de Belgique à l'étranger sont les suivantes :

- Assurer la sécurité du personnel à l'intérieur de l'ambassade ;
- Maintien de l'ordre et de la police à l'intérieur de l'ambassade ;
- Accompagnement de l'ambassadeur ou de son remplaçant lors de ses déplacements, en cas de danger et à sa demande ;
- Sur demande, exécution de rondes à l'intérieur de l'enceinte de la résidence de l'ambassadeur ;
- Sur demande, fournir un appui dans le cadre de la recherche de documents faux et falsifiés. » (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1994-1995, n° 148, 28 février 1995).

C. SECTION DE COOPÉRATION

Il résulte de la réponse du Secrétaire d'Etat à la coopération et au développement adjoint au ministre des Affaires étrangères à une question de la

sénatrice Mme Delcourt-Pètre du 2 février 1995 qu'Il y a trois sections de coopération qui sont localisées dans une capitale où la Belgique n'a pas de mission diplomatique. Il s'agit de :

- la section de coopération de Paramaribo au Suriname qui relève de notre ambassade à Caracas au Venezuela ;
- la section de coopération de Guatemala qui relève de notre ambassade à San José au Costa Rica ;
- la section SADC de Windhoek en Namibie qui relève de notre Ambassade à Harare au Zimbabwe. » (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1994-1995, n° 151, 21 mars 1995).

J.S.

2385 MOUVEMENTS INSURRECTIONNELS. — Droits de la personne. — Rwanda.

Au cours des combats de 1994 entre les FAR et le FPR au Rwanda, le ministre belge des Affaires étrangères s'est adressé aux responsables du FPR pour lui demander d'assurer le respect des droits fondamentaux dans les zones contrôlées par ce mouvement :

« Dans nos contacts [...] avec [le] FPR, nous avons mis l'accent sur nos préoccupations à l'égard des violations des droits de l'homme imputables au FPR, bien que celles-ci soient sans commune mesure avec ce qui s'est passé dans la zone contrôlée par les forces gouvernementales. Il a été instamment demandé au FPR de se comporter en partie responsable, de faire cesser les exécutions sommaires et des actes comme les tirs de mortier sur des cibles civiles » (*Annales*, Chambre, 1993-1994, COM 7 juillet 1994, p. C 114-9).

P.K.

2386 MOYEN-ORIENT. — Colonies de peuplement sur la rive ouest du Jourdan et à Jérusalem-Est. — Maintien des missions de paix. — Processus de paix. — Réfugiés palestiniens au Liban. — Résolutions 194, 242 et 338 du Conseil de Sécurité (retour et indemnisation des réfugiés palestiniens).

1. ACCORD CONCERNANT GAZA ET JERICHO

Le 6 décembre 1993, la Chambre des représentants a déposé une proposition de résolution relative à l'accord concernant Gaza et Jéricho (Chambre des représentants de Belgique, Session ordinaire 1993-1994, 6 décembre 1993, Proposition de résolution déposée par M. De Bremaeker, 1249/1 — 93-94). Le quatrième considérant des « développements » préliminaires à la proposition de résolution rappelle que

« [...] le 13 septembre 1993, un accord historique concernant Gaza et Jéricho a été conclu entre l'État d'Israël et des représentants du peuple palestinien,

accord qui, dans le respect des résolutions 242 et 338 des Nations-Unies, pourrait constituer une pierre angulaire d'une future coexistence pacifique et d'un accord plus vaste concernant des territoires palestiniens non encore repris explicitement dans l'accord actuel [...]».

Dans cette proposition de résolution, il est demandé au gouvernement belge :

« 1. de veiller à ce que l'Union européenne concrétise en temps voulu [...] l'aide financière et économique promise aux Palestiniens ; 2. d'insister auprès des représentants du peuple palestinien pour que soient organisées dans le délai prévu par l'accord sur Gaza et Jéricho, des élections libres et directes sous contrôle international et que soient mises en place des administrations palestiniennes solides et stables dans le cadre d'un régime structuré ; 3. de prier le gouvernement israélien et les représentants du peuple palestinien de renoncer à toute action agressive à l'égard l'un de l'autre et de condamner les actes de violence éventuels organisés à leur insu avec la plus grande fermeté en actes et en paroles ; [...] »

La proposition a été votée à l'unanimité le 24 mars 1994 par la Chambre des représentants (Session ordinaire 1993-1994, 48^e législature, 1249/2 — 93/94 et 1249/3 — 93/94).

2. RÉSOLUTION 194, 242 ET 338 DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Le 18 février 1994, M. Kuijpers a interrogé le Ministre des Affaires étrangères à propos des actions spécifiques entreprises par la Belgique et l'Union européenne concernant la résolution 194 du Conseil de sécurité, prévoyant le retour et l'indemnisation des réfugiés palestiniens, ainsi que la résolution 242 et 338 du Conseil de sécurité, qui prévoient le retrait des troupes israéliennes des territoires occupés en 1967.

Après avoir rappelé que « [l']a politique de la Belgique vis-à-vis du processus de paix au Moyen-Orient s'insère entièrement dans la position de l'Union européenne », le Ministre a estimé que

« [l]es résolutions citées [...] figurent à l'ordre du jour [des] négociations bilatérales et bien évidemment il appartiendra aux parties concernées de se mettre d'accord sur les modalités d'application de ces résolutions ».

Quant à la position de la Belgique, le Ministre précise que

« [...] tout comme celle de l'Union européenne, [elle] demeure inchangée : ces résolutions doivent être pleinement mises en application. C'est donc par la conclusion le plus rapidement possible, des négociations actuellement en cours que ce développement pourra intervenir ». (italiques ajoutés)

Le Ministre rappelle ensuite que

« [...] en acceptant de conclure l'accord du 13 septembre 1993, l'OLP a explicitement confirmé que l'application de la résolution 194, 242 et 338 inter-

viendrait au terme des négociations sur le statut définitif des territoires occupés. » (italiques ajoutés).

(*Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 100, du 22 mars 1994, question n° 270 de M. Kuijpers (18-02-1994) adressée au Ministres des Affaires étrangères).

3. PRÉSENCE INTERNATIONALE DANS LES TERRITOIRES OCCUPÉS

M. Van Dieren a interrogé, le 21 mars, le Ministre des Affaires étrangères concernant le demande palestinienne d'une présence internationale dans les territoires occupés, et plus particulièrement la participation de la Belgique à cette dernière (Chambre des représentants, *Bull. Q.R.*, 1993-1994, n° 102, du 18 juin 1994, question adressée au Ministre des Affaires étrangères n° 384 du 21 mars 1994 (DO 939411371)). Le Ministre concerné a affirmé que « [l]a Belgique se situe parmi les premiers pays de l'Union européenne à avoir appuyé l'idée d'une présence internationale de protection dans les territoires occupés en marquant sa disposition de principe à y contribuer avec ses partenaires européens ». Il confirme également que, avant que ne soit conclu l'Accord du Caire (prévoyant le déploiement d'une force internationale à Hébron, composée de Norvégiens, de Danois et d'Italiens), « [l]a Belgique a évoqué la possibilité d'organiser la participation européenne à cette présence dans le cadre de l'U.E.O. [...] ».

4. MAINTIEN DES MISSIONS DE PAIX

Le Ministre des Affaires étrangères a également été interrogé sur l'« utilité » du maintien des trois missions de paix des Nations-Unies au Proche-Orient, à savoir l'UNTSO (« UN Truce Supervision Organization » — Palestine), l'UNDOF (« UN Disengagement Observation Force » — hauteurs du Golan) et l'UNIFIL (« UN Interim force in Lebanon »). dans sa réponse, le Ministre précise que

« Jusqu'à présent, aucune décision de la Communauté internationale, via le Conseil de sécurité, n'est venue modifier substantiellement ces trois opérations de maintien de la paix. Mais on peut s'attendre à ce que le déroulement du processus de paix au Moyen-Orient exerce une influence sur les questions posées par la poursuite et les modalités de ces trois opérations dans la région. »

(*Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 100, du 31 mai 1994, question n° 283 de M. Van Wambeke du 27 avril 1994).

5. RÉFUGIÉS PALESTIENS AU LIBAN

Le sort des réfugiés palestiniens au Liban a fait l'objet d'une question posée par M. De Bremaeker au Ministre des Affaires étrangères. Le sénateur, après avoir fait état d'informations selon lesquelles « [l]a politique explicite des autorités libanaises [consisterait] à interdire la naturalisation aux Palestiniens et à limiter leurs possibilités de trouver un emploi. », a

interrogé le Ministre sur la nature de ces informations et sur l'attitude du gouvernement belge.

Sans sa réponse, le Ministre a affirmé :

« Il est vrai que le gouvernement libanais adopte une attitude extrêmement prudente à l'égard des réfugiés palestiniens tant en ce qui concerne la naturalisation que les possibilités d'emplois. Un double motif guide les autorités à cet égard :

1. Octroyer la naturalisation à plusieurs centaines de milliers de Palestiniens romprait l'équilibre extrêmement précaire de la mosaïque confessionnelle au Liban.
2. Une intégration des réfugiés palestiniens dans la société libanaise viderait de son sens le principe du droit au retour tel que précisé dans la résolution 194 et auquel les Palestiniens eux-mêmes tiennent absolument pour des raisons de principe ». (italiques ajoutés)

(*Bull. Q.R.*, Chambre 1993-1994, n° 114, du 18 juillet 1994, question n° 413 de M. De Bremaeker du 16 juin 1994, DO 939411982).

6. COLONISATION

Le 21 octobre 1994, M. Kuijpers a interrogé le Ministre des Affaires étrangères concernant la poursuite de la colonisation de la rive ouest du Jourdain et de Jérusalem-Est, et plus précisément : « Le gouvernement d'Itzhak Rabin, n'a-t-il pas violé de la sorte l'accord de Madrid et de celui du Caire de juillet 1994 concernant les Palestiniens ? »

Dans sa réponse, le Ministre expose tout d'abord que :

« Il n'est pas correct de parler de l'accord de Madrid, mais de la conférence de Madrid de 1991. Le mandat de la conférence de Madrid était de définir deux procédures de négociations parallèles, à savoir les pourparlers bilatéraux et les pourparlers multilatéraux. La conférence de Madrid doit être considérée comme un forum d'ouverture au cours duquel toutes les parties concernées ont pu exposer leurs positions quant à la négociation et leur vision de paix future ».

La suite de la réponse du Ministre est rédigée comme suit :

« Le gouvernement israélien était à l'époque dirigé par M. Shamir à la tête du Likoud. Vous vous souviendrez que ni le Likoud, ni M. Shamir ne reconnaissaient les Palestiniens et qu'à l'époque la délégation palestinienne n'était admise que comme annexe à la délégation jordanienne au processus.

Il n'était pas question alors du contrôle de la colonisation par Israël de la rive-ouest du Jourdain et de Jérusalem-Est. Au contraire Shamir déclarait qu'il voulait continuer le développement des implantations aussi bien dans les territoires occupés qu'à Jérusalem même.

Lorsqu'en novembre 1992, l'actuel gouvernement israélien est arrivé au pouvoir, conduit par le Premier ministre Rabin et avec comme programme politique le processus de paix, le développement de la colonisation a été mis en évidence. [...]

Depuis la conférence de Madrid et le début des pourparlers à Washington, plusieurs accords ont été signés entre Israël et les Palestiniens : l'Accord

d'Oslo du 9 septembre 1993, la Déclaration of Principles (DOP) du 13 septembre 1993, les accords du Caire du 4 mai 1994 (Gaza-Jéricho), les accords du 29 août 1994 sur la dévolution anticipée.

L'accord du 9 septembre 1993, qui constituait la base des nouvelles relations entre Israël et les Palestiniens, ne prévoit pas la fin des implantations. La DOP du 13 septembre 1993 dispose au contraire de la compétence de sécurité d'Israël en ce qui concerne la protection des implantations, sera maintenue jusqu'à la conclusion d'un accord sur le statut définitif de l'autonomie palestinienne. Ceci fut encore confirmé dans le volet sécuritaire de l'accord de Gaza-Jéricho. Les accords prévoient également, dans le cadre du retrait de l'armée israélienne, d'abord Gaza-Jéricho et ensuite des autres territoires occupés, que certaines voies de communication routières seront ouvertes entre les implantations afin d'éviter les contacts entre les populations palestiniennes et israéliennes. C'est donc dans ce contexte que certaines familles palestiniennes ont été expropriées. »

Le Ministre estime enfin que « (l)es statistiques que l'Honorable membre joint à sa question pourraient être comparées avec les statistiques d'organisation plus neutres (telle la Croix-Rouge) et démontrent cependant que le nombre de maisons palestiniennes détruites a fortement diminué depuis septembre 1993. » (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1994-1995, n° 141 du 10 janvier 1995, question n° 333 de M. Kuijpers du 21 octobre 1994).

L.W.

2387 *NATIONALISATIONS*. — Protection diplomatique. — Zaïre. —
Évaluation des biens nationalisés.

La « zaïrianisation » des propriétés étrangères opérée au Zaïre en 1973 continue à soulever des problèmes pour un certain nombre de ressortissants belges dont les biens ont été nationalisés à l'époque. Une interpellation de M. de Clipelle a donné l'occasion au ministre des Affaires étrangères de faire le point de façon circonstanciée sur l'état de la question :

« Quand, fin novembre 1973, le Zaïre décida d'exproprier les activités économiques des étrangers, le gouvernement belge, en vue de la défense des intérêts de ses ressortissants, invita ces derniers à introduire des dossiers à titre conservatoire. Le gouvernement, à cette époque, n'avait nullement l'intention de mettre à charge de l'État belge l'indemnisation des biens zaïrianisés. En effet, il revient à l'État responsable de l'expropriation, en l'occurrence le Zaïre, d'assurer l'indemnisation des biens et des intérêts étrangers lésés sur son territoire.

Treize ans après l'accession de notre ex-colonie à l'indépendance, il aurait été inconcevable d'invoquer la solidarité nationale, ce qui aurait eu pour conséquence de mettre à charge de l'État belge et par là à charge de l'ensemble de la population l'indemnisation des pertes subies par une catégorie restreinte de Belges, à la différence de ce qui a été fait pour les dommages de guerre et par la loi du 14 avril 1965 relative à l'intervention financière de l'État du chef de dommages causés aux biens privés en relation avec l'accession de l'ex-colonie à l'indépendance. Agir de cette manière, à savoir mettre à charge de l'État belge l'indemnisation des biens expropriés, aurait d'une

part, signifié la reconnaissance par la Belgique d'une certaine responsabilité de sa part pour les actes d'un gouvernement étranger, et d'autre part favorisé une catégorie de ses ressortissants à savoir ceux qui ont pris des risques et les avantages éventuels d'investissements au Zaïre, faveur qu'elle n'accorde pas à ses ressortissants dans d'autres pays étrangers. [...] Il s'agissait donc de se préparer à la défense des intérêts de Belges ayant subi des pertes par la zaïrianisation de leurs biens, dans le cadre de la protection diplomatique normale de leurs intérêts.

Quand, début 1976, le climat politique entre la Belgique et le Zaïre s'améliora et que leurs relations s'harmonisèrent, les gouvernements respectifs ont entamé des négociations relatives aux problèmes posés par la zaïrianisation, négociations dont a résulté, le 28 mars 1976, le protocole portant règlement de l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des personnes physiques belges. Ce protocole a pour objet de fixer les modalités d'évaluation de la valeur des biens zaïrianisés et de déterminer les modalités de paiement de l'indemnisation de ces biens (article 1). Il y est reconnu que l'État zaïrois est le débiteur de l'indemnisation, excepté dans les cas où des accords en la matière existent ou pourraient être conclus entre les anciens et les nouveaux propriétaires (article 2).

Par ce protocole, l'État belge s'engageait à faire un préfinancement dans une certaine mesure, à savoir en avançant les dix dernières annuités de l'indemnisation due par l'État zaïrois, et ceci dans un double but : raccourcir la période de paiement en faveur de ses ressortissants et aider le gouvernement zaïrois à honorer son engagement à indemniser, vu les règles strictes imposées au Zaïre sur le plan financier et monétaire par le FMI. Dans le protocole est stipulé comment sera fixée la valeur des biens zaïrianisés, qui sera maintenue comme base de calcul de l'indemnisation (article 3). Le protocole ne dit nulle part que cette valeur sera indemnisée intégralement. D'ailleurs, en matière d'indemnisation des dommages de guerre ou des dommages causés en relation avec l'accession de l'ex-colonie à l'indépendance, une indemnisation intégrale des pertes n'a été prévue que dans quelques cas exceptionnels.

Dans l'échange de lettres du 28 mars 1976, se rapportant au protocole, il est en outre stipulé que la contre-valeur en francs belges du bien indemnisé sera fixée une fois pour toute au moment de l'évaluation de ce bien, évaluation qui devait être faite en zaïres. S'il était convenu que le préfinancement devait être versé aux personnes zaïrianisées par l'État belge en francs belges, le Zaïre devait le paiement, pour les dix premières annuités, en zaïres suivant des modalités fixées sur le plan comptable par les banques nationales de Belgique et du Zaïre à la demande des deux parties contractantes. Il fallait tenir compte du fait que le Zaïre ne disposait pas de devises pour assurer cette indemnisation, et qu'il était dans l'intérêt des Belges lésés d'être payés en francs belges. Il est apparu rapidement que la date d'évaluation des biens de chacun des dossiers s'étalait sur une période fort longue et que la parité du zaïre chutait gravement. Une distorsion importante existait déjà en 1973 entre le cours officiel et le cours libre du zaïre, comme le signale la Cour des comptes : au marché libre en 1974, le zaïre ne valait déjà plus que 35 FB.

Afin d'éviter que les ayants droit à une indemnisation ne soient soumis aux aléas des cours de change et pour qu'ils soient traités d'une manière égale, sans discrimination, les gouvernements belge et zaïrois ont, par l'échange de lettres du 18 juin 1976, fixé la contre-valeur en francs belges de l'indemnisation en zaïres sur la base de 1 zaïre + 1 DTS (droit de tirage spécial) = 45,25 FB; à savoir le cours officiel du zaïre à ce moment-là. Il ne s'agit donc pas de lettre secrète mais seulement d'un arrangement qui précise, dans l'es-

prit du protocole, ce qui n'était pas encore réglé entre les deux gouvernements. En effet, le gouvernement zaïrois estimait qu'il ne pouvait pas être tenu, selon une pratique internationale en matière d'indemnisation pour nationalisation, à indemniser l'intégralité de la valeur des biens zaïrianisés. Le gouvernement belge, de son côté, estimait que le taux de change devait être fixé pour toute l'opération d'indemnisation. Tout autre solution aurait créé un traitement inégal des ayants droit à l'indemnisation ; la monnaie zaïroise connaissait en effet une tendance à la baisse, puisque le gouvernement zaïrois venait de fixer sa parité à 1 DTS du FMI et que, au moment de la prise des mesures de zaïrianisation, cette parité était encore fixée à 2 \$ US.

[...] Je voudrais faire remarquer que les ayants droit à une indemnisation n'ignoraient pas la fixation du taux de change à 45,25 FB pour 1 zaïre. En outre, en cas de désaccord avec cet arrangement, il leur était loisible de revendiquer l'indemnisation en dehors du système établi par le protocole et les échanges de lettres s'y rapportant, puisque ce protocole, dans son article 2, stipule explicitement qu'il n'affecte pas les accords qui pourraient être conclus entre les anciens et les nouveaux propriétaires en matière d'indemnisation des biens acquis par ces derniers dans le cadre de la zaïrianisation. Certains ressortissants belges ont d'ailleurs conclu de tels accords.

L'application du protocole, comme exposé au parlement en 1976, était considérée par le gouvernement de l'époque comme une opération blanche, (...) puisque les montants à préfinancer par l'État belge n'étaient que des avances des dix dernières annuités d'indemnisation dues par la Zaïre, lequel, conformément aux dispositions de l'article 4-3° du protocole, doit les liquider à l'État belge. C'est d'ailleurs le sens de l'article 3 de la loi d'approbation du 16 juillet 1976 qui, une subrogation devant toujours être expresse, stipule que l'État belge est subrogé à concurrence du montant des indemnités préfinancées, aux droits et actions des bénéficiaires de ces indemnités à l'égard de toute personne physique ou morale ainsi que de l'autorité étrangère tenue de couvrir l'indemnisation des biens expropriés.

Toutefois, l'interprétation donnée par la Cour de cassation au protocole et à l'échange des lettres s'y rapportant a pour conséquence de modifier l'étendue des obligations que le gouvernement belge avait accepté de prendre en charge lors des négociations de ces actes internationaux. Il faut constater que cette interprétation n'est pas conforme à celle des deux signataires de ces actes et que l'interprétation de la Cour de cassation doit être considérée comme une interprétation unilatérale qui ne saurait lier l'autre signataire, le Zaïre. Ceci a pour conséquence que les compléments d'indemnité que la Belgique pourrait être condamnée à payer seront irrécupérables à l'encontre du Zaïre, mais aussi que certains zaïrianisés seront appelés à rembourser le Trésor belge vu l'évaluation tardive de leurs biens [...]» (*Annales*, Chambre, 1994-1995, COM 8 novembre 1994, p. C 10-17 et 18 ; voy. également les débats au Sénat sur ce point : *C.R.A.*, Sénat, 1994-1995, 28 mars 1995).

Voy. aussi *Réquisitions*.

P.K.

2388 NATIONALITÉ. — Naturalisation.

La loi du 13 avril 1995 a remplacé l'article 21 du Code de la Nationalité par la disposition suivante :

« Art. 21, § 1^{er}. La demande de naturalisation est adressée à la Chambre des représentants et envoyée au greffier.

Si l'intéressé a sa résidence principale à l'étranger, sa demande sera transmise au chef de la mission diplomatique ou du poste consulaire belge de cette résidence ; celui-ci la communique à la Chambre des représentants. Les formulaires de demande, dont le contenu est fixé par le Roi sur la proposition du Ministre de la Justice, pourront être obtenus dans les administrations communales ou dans chaque mission diplomatique ou poste consulaires belges.

Le Roi, sur la proposition du Ministre de la Justice, détermine les actes et justificatifs à joindre à la demande pour apporter la preuve que les conditions prévues à l'article 19 sont réunies. Le demandeur pourra joindre à sa demande tous les documents qu'il juge utiles pour justifier celle-ci.

§ 2. La demande de naturalisation devient caduque si, après son introduction, son auteur cesse d'avoir sa résidence principale en Belgique ou perd les attaches visées à l'article 19, deuxième alinéa.

§ 3. *La Chambre des représentants transmet la demande de naturalisation au parquet près le tribunal de première instance de la résidence principale du demandeur, pour avis à fournir dans un délai de quatre mois. A défaut d'observations dans ce délai, l'avis est réputé favorable et la procédure peut être poursuivie.*

§ 4. La Chambre des représentants peut demander, à toutes les autorités et notamment au parquet près le tribunal de première instance de la résidence principale du demandeur, de procéder à une enquête relative aux critères prévus à l'article 19 et aux conditions et circonstances prévues à l'article 15, § 2, ainsi qu'à tout élément sur lequel la Chambre des représentants souhaite être informée.

Si l'autorité consultée n'a pas donné les renseignements demandés dans les trois mois de la demande, la procédure est poursuivie.

Si l'intéressé a sa résidence principale à l'étranger, la demande pourra être adressée au parquet près le tribunal de première instance de Bruxelles.

§ 5. L'acte de naturalisation, adopté par la Chambre des représentants et sanctionné par le Roi sur la proposition du Ministre de la Justice, sera publié au *Moniteur belge*. Cet acte sortira ses effets à compter du jour de cette publication. » (*M.B.* 10 juin 1995, pp. 16.645 et 16.646).

Ceci ne modifie en rien les conditions d'obtention de la naturalisation.

Seule la procédure est réformée.

Toute personne intéressée peut obtenir un formulaire à son administration communale, le compléter et l'adresser directement à la Chambre des Représentants dont la compétence est pleinement confirmée.

On a voulu écarter l'encombrement inutile du Parquet, mais un amendement sénatorial malencontreux (selon le Ministre de la Justice) l'a réintroduit. Toutefois, après quatre mois, l'avis du Ministère public est réputé favorable et la procédure se poursuit.

2389 *NON-INTERVENTION DANS LES AFFAIRES INTÉRIEURES*. — Composition des gouvernements étrangers. — Burundi. — Rwanda. — Zaïre.

Le gouvernement belge a exprimé à diverses reprises au cours de ces dernières années son attachement au respect d'accords de paix ou de réconciliation conclus entre factions et partis opposés dans les trois pays d'Afrique centrale avec lesquels la Belgique entretient des relations particulièrement étroites. Le respect — ou non — de ces accords a été déterminant dans l'orientation des politiques suivies par le gouvernement belge avec ces États. Ce sont ces instruments — dont la portée est pourtant, dans la plupart des cas, purement interne — qui semblent avoir fait office de termes de référence ou de ligne de démarcation lorsqu'il s'est agi, pour le gouvernement belge, de déterminer les limites des réactions et prises de position permises face à divers événements qui ont affecté la vie politique des États en cause.

Ainsi, pour le Rwanda, le secrétaire d'État à la Coopération au développement a indiqué que

« België onderdenkt de noodzaak aan een representatief beleid in Ruanda dat de beginselen van de Arushaakkoorden respecteert, te weten de machtsdeling, de nationale verzoening, de democratisering en het naleven van de mensenrechten. Elk van die beginselen is even betekenisvol.

Il n'appartient pas à la Belgique d'intervenir dans la composition de ce gouvernement [...]; ce serait effectivement un acte d'ingérence. Il est toutefois très difficile de revenir sur les principes car ceux-ci répondent à une exigence explicite de la Chambre des représentants et du Sénat [de Belgique] » (*A.P.*, Sénat, 1994-1995, 13 octobre 1994, p. 52).

De la même manière, un communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères du 25 octobre 1994 indique que

« le gouvernement belge œuvre à la réalisation de ces objectifs [*i.e.*, entre autres, la réalisation de l'État de droit], en respectant le principe que les éléments de base des accords d'Arusha : partage du pouvoir, réconciliation nationale, démocratisation et respect des droits de l'homme, doivent guider toute action menée par le gouvernement rwandais » (Communiqué n° 1994/51).

Cette insistance sur le respect des accords de gouvernement s'est manifestée de façon plus évidente encore à l'égard du Zaïre. Elle ressort ainsi très clairement de la démarche commune effectuée par la Belgique, les États-Unis et la France en avril 1995 :

« Les gouvernements de Belgique, des États-Unis d'Amérique et de la France sont vivement préoccupés par l'évolution de la situation au Zaïre. Après de longues consultations, toutes les parties du Zaïre se sont accordées en 1994 sur les termes de la transition vers la troisième république. L'acte constitutionnel avait fixé les compétences des institutions de l'état zaïrois de façon à mener la transition dans un esprit de coopération. Celle-ci doit favoriser au Zaïre la démocratie, l'état de droit, le respect des droits de l'homme et le redressement économique. Elle avait dès le départ créé un espoir et reçu

le soutien de la communauté internationale. Or depuis la formation du gouvernement de M. Kengo en juillet 1994, le fonctionnement des institutions et l'ensemble du processus de transition sont souvent entravés en violation de l'esprit de l'acte constitutionnel de la transition. La législation indispensable à une avance vers la démocratie — notamment la réforme de l'administration provinciale et la création d'une commission électorale indépendante — reste bloquée au Haut Conseil de la République.

[...] Les trois gouvernements viennent d'effectuer des démarches auprès des dirigeants zairois. Ils lancent un appel à toutes les parties pour qu'elles respectent la lettre de l'acte constitutionnel, qu'elles fassent avancer la législation afin de progresser dans la transition, qu'elles cessent d'y faire obstruction et qu'elles œuvrent ensemble vers l'instauration de la démocratie au Zaïre » (Communiqué n° 29/95 publié conjointement à Bruxelles, Washington, Paris et Kinshasa le 24 avril 1995).

La même approche est observée à l'échelon européen. Dans une déclaration sur les objectifs et priorités de l'Union européenne à l'égard du Burundi, l'Union se dit ainsi

« [d]éterminée à appuyer résolument la 'Convention de gouvernement' conclue le 10.09.94 et dont les dispositions forment le cadre institutionnel de la nécessaire réconciliation nationale [et] appelle toutes les formations politiques, les forces militaires et toutes les composantes de la société civile à la respecter et à la mettre en œuvre dans un esprit de dialogue, de modération et de compromis » (Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne, 19 mars 1995).

En ce qui concerne le Zaïre, le ministre des Affaires étrangères a également insisté sur le fait que la Belgique n'avait pas à prendre position sur la question de savoir qui devait exercer les fonctions présidentielles dans ce pays. Répondant à une interpellation de MM. Van Grembergen et Steenwegen, le ministre, se référant au deuxième accord de gouvernement conclu entre les factions zairoises, a exposé que

« Ook de heer Tshisekedi heeft dit tweede akkoord getekend waarin duidelijk staat dat Mobutu president blijft tijdens de overgangperiode. Dit hebben wij niet uitgevonden. U zal ons morgen toch ook niet vragen te bepalen wie de president van Frankrijk moet worden. Vraag ons dan ook niet om vandaag aan te duiden wie de president van Zaïre is. Er zijn toch nog internationale spelregels die op dat vlak moeten worden gerespecteerd » (*Annales*, Chambre, 1993-1994, COM 13 septembre 1994, p. C 117-8).

La position du ministre des Affaires étrangères sur la désignation d'un premier ministre au Zaïre s'écarte par contre clairement de celle qui vient d'être décrite :

« Onze stelling in verband met de regering in Kinshasa is duidelijk : de eerste minister moet uit de oppositie komen en moet door de oppositie worden gesteund. Een akkoord is welkom maar niet noodzakelijk » (*Annales*, Chambre, 1993-1994, COM 15 février 1994, p. C 50).

Sans doute cette différence de position peut-elle s'expliquer par le fait que l'Acte de transition contenait des dispositions spécifiques quant à la

désignation du chef du gouvernement, alors qu'il ne prévoyait aucun changement pour ce qui était du chef de l'État (voy. sur le premier de ces points le communiqué de presse n° 2/94 du ministère des Affaires étrangères, 26 janvier 1994). C'est d'ailleurs en se fondant explicitement sur cet instrument que la Belgique a ultérieurement réagi à la mise à l'écart de Mgr Monsengwo de la présidence du parlement de transition :

« La Belgique est très préoccupée par les événements du 1^{er} juillet qui ont conduit à la mise à l'écart de Monseigneur Monsengwo de la Présidence du Haut Conseil de la République — Parlement de transition, et par la confusion qui en résulte. Les atteintes à la position du Président du HCR-PT paraissent clairement irrégulières, ne serait-ce que par l'absence d'un vote en bonne et due forme. De la sorte, le Parlement s'expose aux accusations de manipulation par des forces extra-parlementaires et porte ainsi atteinte aux principes de l'État de droit essentiels à la démocratie.

La Belgique espère que tous les responsables politiques du Zaïre prendront les mesures nécessaires afin de rétablir la crédibilité du processus de transition sérieusement atteinte par cette procédure. En particulier, la Belgique lance un appel urgent aux institutions de la transition pour que chacune assume ses responsabilités en conformité avec l'Acte de transition, en vue de garantir la stabilité de la nation et le succès de la transition vers une véritable démocratie » (Déclaration du porte-parole du ministère des Affaires étrangères, 5 juillet 1995).

P.K.

2390 OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX. — Financement. — Mission d'observation de l'O.U.A. au Burundi. — Règles d'engagement. — Responsabilité. — Retrait du contingent belge de la MINUAR I.

1. FINANCEMENT

Les débats relatifs à la participation de troupes belges aux forces de maintien de la paix des Nations Unies ont fourni l'occasion au ministre des Affaires étrangères de rappeler les principes de financement de ces opérations :

« Dès que le Conseil de sécurité prend une décision quant à l'envoi de casques bleus, il y a des dépenses obligatoires pour tous les membres. Même si nous ne participons pas, notre quote-part doit être payée » (*Annales*, Chambre, 1993-1994, COM 11 avril 1994, p. C 78-30).

2. RETRAIT DU CONTINGENT BELGE DE LA MINUAR I

Le ministre des Affaires étrangères a exposé les principales raisons du retrait des troupes belges de la MINUAR I, à la suite des événements d'avril 1994 au Rwanda :

« [...] parlement heeft haast unaniem gezegd dat die troepen weg moesten. Het anti-belgisch klimaat was zo hevig dat een andere beslissing onverantwoord was. [...] Noch juridisch, noch materieel waren die troepen in staat de slachtingen te vermijden. Hun mandaat was veel te beperkt, en hun bewape-

ning was navenant. Als je bedenkt dat in de eerste fase in de hoofdstad op alle kruispunten tanks stonden terwijl onze blauwhelmen geen antitankwapens hadden [...]» (Entrevue au magazine *Humo*, 28 juillet 1994).

3. RÈGLES D'ENGAGEMENT — LÉGITIME DÉFENSE — COMMANDEMENT

À l'occasion des débats relatifs à la participation belge à la MINUAR I et au retrait du contingent belge, le premier ministre a précisé les conditions dans lesquelles devraient être mises sur pied les opérations de maintien de la paix de l'O.N.U. :

« Il ne peut y avoir d'opération de maintien de la paix sans l'accord des parties. A cette règle il peut toutefois y avoir des exceptions, comme ce fut le cas de la Somalie où les factions adverses étaient trop nombreuses. Il faut aussi que les Nations Unies disposent de forces suffisantes et que l'intervention ait une perspective crédible sinon on risque de devoir assurer une présence permanente, comme c'est le cas à Chypre.

Le mandat doit être précis mais flexible. Il doit avoir une durée limitée. Un renouvellement automatique est à proscrire. Il est également nécessaire, ainsi que l'a dit récemment le ministre de la défense nationale, de disposer d'une plus grande marge de manœuvres sur le terrain.

Als de voorwaarden niet meer verwezenlijkt zijn, moet men daaruit de conclusies trekken. Ook moeten onze troepen in staat worden gesteld de hun toegewezen opdrachten te vervullen.

L'armement et les troupes sur le terrain doivent être en nombre suffisant pour pouvoir exécuter le mandat ainsi que les éventuelles tâches additionnelles des troupes engagées. Pendant le déroulement des opérations, il faudrait assurer une implication plus grande des pays fournisseurs de troupes à la direction des opérations et à la gestion sur le terrain. Les opérations et les missions doivent être bien programmées, les objectifs bien définis et réévalués en permanence » (*C.R.A.*, Sénat, 1993-1994, 22 avril 1994).

En ce qui concerne plus spécialement les moyens de défense des casques bleus, le ministre des Affaires étrangères a ultérieurement fait valoir le point de vue suivant :

« Si demain l'O.N.U. veut encore obtenir l'appui, l'engagement des États membres en ce qui concerne des actions de 'peace-keeping' ou de 'peace-making', il faudra d'autres règles d'engagement. Il faudra prévoir tous les scénarios possibles afin de donner à nos militaires les moyens de se défendre. Ceux-ci doivent toujours être capables de réagir immédiatement, même à ce qui n'a pas été prévu lors du vote de la résolution » (*Annales*, Chambre, 1993-1994, COM 7 juillet 1994, p. C 114-11).

Enfin, le ministre a également rappelé le principe selon lequel les contingents nationaux affectés à une opération de maintien de la paix des Nations Unies étaient soumis au commandement exclusif de l'Organisation :

« [...] de Belgische blauwhelmen in Rwanda hebben zich aan de Uno-spelregels gehouden. Blauwhelmen staan niet onder het bevel van hun plaatselijke leiding. De Belgische blauwhelmen hebben de *rules of engagement* gerespecteerd. De regering heeft wel geleerd uit de methode van toepassing ervan. Het is niet correct dat de regering verantwoordelijkheid draagt voor de manier

waarop een wereldorganisatie haar *rules of engagement* bepaalt » (*Annales, Chambre, 1993-1994, COM 7 juillet 1994, p. C 114-17*).

On remarquera toutefois que cette règle de base des opérations de maintien de la paix n'a pas empêché le gouvernement belge de décider unilatéralement de retirer le contingent belge affecté à la MINUAR I, à la suite des événements qui ont ensanglanté le Rwanda en avril 1994 (voy. ci-dessus).

4. SOUTIEN À LA MISSION D'OBSERVATION DE L'O.U.A. AU BURUNDI

En conséquence du refus des autorités burundaises d'accepter la mise sur pied d'une opération militaire internationale d'envergure pour tenter d'assurer le retour à la stabilité dans le pays à la suite du coup d'État et des massacres de l'automne 1993, seule une cinquantaine d'observateurs de l'O.U.A. ont été déployés sur le terrain. La Belgique a fourni un soutien financier et matériel à cette opération. En plus de l'affectation de 35 millions de francs belges au financement du contingent africain et de son équipement, le ministre de la Défense a signalé que

« België heeft een pakket hulp ter beschikking gesteld. Wij hebben de *shopping list* ontvangen van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (O.A.E.). Het betreft vooral radioverbindingen, radiotoestellen en ook voertuigen zoals jeeps 4x4, enzovoort. Wij hebben deze middelen niet gegeven maar ter beschikking gesteld van de troepenmacht van de O.A.E. [...] » (*Annales, Chambre, 1993-1994, PLEN. 22 décembre 1993, p. 19-648*).

P.K.

2391 OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX. — O.N.U. — Responsabilité. — Indemnité.

En réponse à la question écrite n° 362 du 19 mai 1994 posée par le sénateur Verlinden sur les réparations à verser par les N.U. aux para-commandos belges massacrés au Rwanda en avril 1994 alors qu'ils participaient à la MINUAR, le ministre de la Défense nationale répond :

« Le paiement d'une indemnité par l'O.N.U. est prévu uniquement pour les observateurs et les moniteurs. Pour tous les autres Casques bleus [...], l'État belge verse l'indemnité d'attentat, conforme à la loi du 1^{er} août 1985 modifiée par la loi du 15 juillet 1993, directement aux ayants droit. » (*Bull. Q.R., Sénat 1993-1994, n° 116 du 12 juillet 1994*).

E.D.

2392 OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX. — O.N.U. — Opérations préventives, forces en attente.

En réponse à la question écrite n° 230 du 9 juillet 1994 posée par le député Van Dienderen sur la position de la Belgique à l'égard des opéra-

tions de « déploiement préventif » des N.U. et sur la mise à la disposition des N.U. de forces en attente, le ministre des Affaires étrangères répond que la Belgique « envisageait favorablement la requête du Secrétaire général et étudiait quelles troupes et quel matériel pourraient être mis en 'stand by' à la disposition des N.U. » (*Bull. Q.R.*, Chambre 1992-1993, n° 77 du 4 octobre 1993).

E.D.

2393 OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX. — O.N.U. —
Participation de la Belgique.

1. En réponse à la question écrite n° 470 du 5 juillet 1994 posée par le député Hazette sur la participation de la Belgique à des opérations de maintien de la paix depuis 1989, le ministre de la Défense nationale répond :

« 1. Pour la période qui s'étend du 1^{er} janvier 1989 à nos jours, les Forces armées belges ont participé à 6 opérations à la demande de l'O.N.U.

2. L'opération d'embargo et de lutte contre les mines dans le golfe arabo-persique (Southern Breeze) a été effectuée du 17 août 1990 au 19 août 1991.

L'opération navale de surveillance en mer Adriatique a eu lieu du 21 septembre au 22 novembre 1992 (Sharp Vigilance), et a été poursuivie par une opération d'embargo qui a duré jusqu'au 2 avril 1993 (Sharp Fence).

Les Forces armées participent aux opérations de la force de protection de l'O.N.U. (Forpronu) en ex-Yougoslavie depuis le 13 mars 1992.

Les Forces armées ont participé aux opérations en Somalie du 11 décembre 1993 au 24 décembre 1993, ainsi qu'aux opérations de la Minuar au Rwanda du 18 novembre 1993 jusqu'au 30 avril 1994. » (*Bull. Q.R.*, Chambre 1994-1995, n° 129 du 21 novembre 1994).

La réponse du ministre contient également des tableaux sur les effectifs belges, la durée moyenne des engagements, le nombre de victimes et les incidences budgétaires.

2. En réponse à la question écrite n° 450 du 7 mars 1995 posée par le sénateur Verlinden sur le nombre de militaires belges ayant participé à des opérations de maintien de la paix depuis avril 1992 jusqu'en mars 1995, le ministre de la Défense nationale répond que ce nombre s'élève à 9 996 personnes différentes (*Bull. Q.R.*, Sénat 1994-1995, n° 155).

E.D.

2394 OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX. — Statut en droit belge des militaires belges participant à des opérations de maintien de la paix.

En réponse à la question écrite n° 422 du 11 mars 1994 posée par le député Duquesne sur la situation juridique des membres des forces belges

participant à des opérations de maintien de la paix des N.U., le ministre de la Défense nationale répond :

« En application de la loi du 30 mai 1951 autorisant le Roi à étendre certaines dispositions applicables en temps de guerre ou de mobilisation aux membres des forces belges affectés à l'exécution de mesures décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, l'arrêté royal du 7 juillet 1992 a été pris, qui rend applicable aux membres d'un contingent belge participant à des opérations décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies le bénéfice des taux de pensions de réparations prévus pour les invalides de guerre. En application de l'article 4 de cet arrêté royal, un arrêté ministériel détermine les dates de début et fin de chaque opération. Ceci a été fait pour chaque opération à laquelle des militaires belges ont participé ou participent toujours.

[...] Les militaires qui participent à ces opérations n'ont pas de statut spécifique, sauf sur le plan des indemnités et des pensions de réparation. » (*Bull. Q.R.*, Chambre 1993-1994, n° 105 du 25 avril 1994).

E.D.

2395 ORGANISATION DES NATIONS UNIES. — Admission de Taïwan.

En réponse à une interpellation du sénateur Hatry (PRL) sur l'attitude de la Belgique à l'égard du problème de l'admission de Taïwan aux N.U., le ministre des Affaires étrangères répond :

« L'importance de Taïwan est indéniable. Comme de nombreux autres pays et les Nations Unies elles mêmes, la Belgique ne reconnaît qu'une seule Chine. Lorsque Pékin accéda au Conseil de Sécurité, Taïwan quitta l'O.N.U. Depuis quelques temps, Taïwan s'efforce, en vain, de récupérer son siège aidé par différents États membres.

Le cas des deux Corée et des deux Allemagne n'est pas comparable. La communauté internationale ne s'est jamais prononcée pour une seule Corée ou une seule Allemagne.

Dans l'état actuel des choses, on se doit de prendre en considération un veto de la République populaire de Chine. Or, pour que Formose puisse réintégrer les Nations Unies, une résolution du Conseil de Sécurité est nécessaire. » (Sénat, *C.R.A.*, 27 octobre 1994).

E.D.

2396 ORGANISATION DES NATIONS UNIES. — Mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité. — Rapports droit international-droit interne. — Compétences fédérées.

1. Le 11 mai 1995, la Belgique a adopté une loi relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies (*M.B.*, 29 juillet 1995 ; pour un commentaire, voy. D'ARGENT, P., in *J.T.*, 1996, pp. 357-361) :

Art. 1^{er}. Le Roi peut prendre, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les mesures nécessaires à la mise en œuvre des décisions obligatoires que prend le Conseil de Sécurité en vertu de la Charte des Nations Unies.

Ces mesures peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication, ainsi que la saisie de biens meubles et immeubles et le blocage d'avoirs financiers.

Art. 2. La présente loi ne porte pas préjudice aux pouvoirs dont dispose le Roi en vertu d'autres lois, en particulier celles du 11 septembre 1962 relative à l'exportation, l'importation et le transit des marchandises et de celle du 5 août 1991, relative à l'importation, à l'exportation et au transit des armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, ni à l'arrêté-loi du 6 octobre 1994 relatif au contrôle des changes.

Art. 3. Les Chambres législatives sont informées immédiatement des arrêtés que le Roi prendra en vertu de la présente loi.

Le Roi notifie immédiatement aux Communautés et Régions les décisions obligatoires du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies prises en vertu de la Charte des Nations Unies.

Art. 4. Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues par d'autres dispositions légales, les infractions aux mesures contenues dans les arrêtés pris en application de la présente loi sont punies d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de mille à un million de francs. Toutes les dispositions du Livre 1^{er} du Code pénal, sont applicables à ces infractions.

Art. 5. Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire et des agents de l'Administration des Douanes et Accises, les agents commissionnés à cette fin par le Ministre compétent, ont qualité pour rechercher et constater, même seuls, les infractions aux dispositions prises en vertu de la présente loi.

2. Cette loi est suffisamment importante pour qu'on reproduise l'essentiel de l'exposé des motifs :

« En signant et ratifiant la Charte des Nations Unies, la Belgique s'est imposé l'obligation, conformément à l'article 25 de cet acte international, d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité et, dès lors, de se donner les moyens de le faire sur le plan législatif et réglementaire.

[...]

La Charte confie en outre au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales (art. 24, § 1^{er} de la Charte).

La Belgique souscrit sans réserve à cet objectif et s'efforce d'adopter des mesures propres à manifester sa volonté de participer au maintien de la paix. Elle le fait d'autant plus volontiers que le Conseil de sécurité a acquis une autorité renforcée dans son rôle de gardien de la paix et de la sécurité internationales suite aux évolutions récentes qui ont marqué les relations internationales dans le monde, et en particulier, à la fin de l'opposition entre l'Est et l'Ouest ; le Conseil de sécurité a ainsi été conduit à prendre des mesures dans de nombreux domaines de la vie internationale.

[...]

Certaines des mesures envisagées à l'article 41 de la Charte ne posent pas de problèmes d'application en Belgique. Il en est ainsi de l'embargo sur les opérations de commerce extérieur : la loi du 11 septembre 1962 relative à l'exportation, l'importation et le transit des marchandises ainsi que la loi du 5 août 1991 relative à l'exportation, et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente donnent au pouvoir exécutif les moyens de régler le commerce extérieur et les lois et arrêtés sur les douanes et accises — parmi lesquels l'arrêté royal de coordination du 18 juillet 1977 — prévoient des sanctions pénales en cas d'infractions. Sur base de ces lois et arrêtés, la Belgique a pu remplir ses obligations internationales découlant des dispositions contraignantes prises par le Conseil de sécurité, lesquelles ont été, à ce jour, principalement d'ordre économique.

À l'heure actuelle, les domaines couverts par les décisions du Conseil de sécurité dans le cadre de l'article 41 ont une nette tendance à s'élargir.

Dans la nomenclature des mesures prévues à l'article 41, il en est qui, si elles sont appliquées par les États membres, ont des répercussions directes sur les activités des personnes tant physiques que morales, dépendant de leur juridiction. Il en est ainsi par exemple des embargos financier, aérien, maritime et militaire décrétés à l'égard de la République fédérale de Yougoslavie, de la Somalie, de la Libye ou encore de l'embargo aéronautique à l'égard de ce dernier pays.

Le Gouvernement est d'avis qu'il y aurait lieu dès lors de compléter les moyens législatifs dont la Belgique devrait disposer pour pouvoir respecter ses engagements (notamment le prescrit de l'article 25 de la Charte) et maintenir la cohérence de sa politique internationale. Cela d'autant plus que les dispositions et les commentaires du Droit international (*sic*) s'accordent pour reconnaître l'existence d'une faute engageant la responsabilité de l'État dans les cas d'omission ou d'inaction.

[...]

Des pays tels que le Danemark, la Finlande, la Norvège, les pays de 'Case Law' (Grande-Bretagne, Canada, États-Unis) et plus près du nôtre, les Pays-Bas ont en effet introduit dans leurs législations des dispositions assurant l'application rapide et coordonnée des décisions obligatoires du Conseil de sécurité.

Pour d'autres pays, on songe notamment ici à l'Italie et à la France, cette application est faite au moyen de textes très extensifs ou de procédés dont la loi belge ne pourrait s'inspirer compte tenu de leur incompatibilité avec les prescrits constitutionnels belges, mais il n'en reste pas moins que les décisions obligatoires sont effectivement mises en œuvre par ces États aussi.

C'est pourquoi, à l'instar de nombreux gouvernements étrangers qui ont ouvert la voie en ce sens dans leurs États respectifs, le Gouvernement soumet à l'approbation du Parlement le présent projet de loi de délégation devant lui permettre d'appliquer les décisions obligatoires décrétées par le Conseil de sécurité. De toute évidence, seules sont visées ici les dispositions obligatoires prises par le Conseil de sécurité conformément à la Charte des Nations Unies.

L'article 1^{er} prévoit que lorsque de telles décisions seront prises, les dispositions de la loi ne sortiront leurs effets qu'après que les modalités d'application établies sur la base des décisions obligatoires du Conseil de sécurité auront été précisées par arrêté royal.

En l'occurrence, les mesures à prendre resteront strictement limitées à la teneur des résolutions du Conseil de sécurité prises sur la base de l'article 41

de la Charte des Nations Unies. Il va de soi, de plus, que les mesures prises sur le plan national ne peuvent excéder la période de validité des décisions du Conseil de sécurité.

L'efficacité des mesures prises par le Conseil de sécurité dépend de la rapidité de leur application : le projet de loi ici présenté permettra à l'État belge de prendre avec célérité les dispositions nécessaires.

Toutefois, en raison de l'importance de la matière touchée par cette loi, l'article 1^{er} prévoit que les arrêtés royaux d'exécution devront être délibérés en Conseil des ministres.

L'article 2 énumère certaines des lois auxquelles la présente loi ne porte pas préjudice ; il a paru utile de mentionner également l'arrêté-loi du 6 octobre 1944 relatif au contrôle des changes. Ces références sont nécessaires pour éviter de soumettre au régime de la présente loi des mesures que le Roi peut déjà prendre.

L'article 3 stipule que les Chambres seront informées immédiatement des arrêtés que le Roi prendra en vertu de la présente loi.

Cette notification est nécessaire, puisqu'à la différence d'une loi interne de pouvoirs spéciaux, les mesures imposées par le Conseil de sécurité sont obligatoires. On recourt donc à la responsabilité politique normale du Gouvernement.

Cet article 3 a été complété, comme indiqué plus loin, pour y inclure l'obligation légale du Gouvernement d'informer les Communautés et les Régions.

L'article 4 permet de sauvegarder le principe de la légalité des peines. Un tel procédé est appliqué dans des domaines réglementés (il en va ainsi notamment en ce qui concerne le commerce des armes, en vertu de l'article 10 de la loi du 5 août 1991, relative à l'importation, à l'exportation et au transit des armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente). Il faut toutefois rappeler que si des peines sont attachées aux infractions aux mesures prévues par les arrêtés royaux, encore faut-il qu'une logique pénale puisse être appliquée à ces dispositions, ce qui implique que les arrêtés spécifient ce qui constitue des infractions au regard des dispositions qu'ils contiennent.

L'article 5, selon un procédé également appliqué dans d'autres lois (loi du 28 mars 1975, en ce qui concerne le commerce des produits agricoles, horticoles et de la pêche, loi du 11 septembre 1962) offre aux ministres concernés une base légale pour faire rechercher et constater les infractions aux dispositions de la présente loi. »

(*D.P.*, Sénat, 1173-1 (1993-1994), 23 août 1994, pp. 1-5).

3. Lors des discussions en Commission des relations extérieures du Sénat, un certain nombre de questions ont été soulevées sur :

- le caractère tardif de cette loi (*A*) ;
- l'obligation d'appliquer des décisions contestables du Conseil de sécurité (*B*) ;
- l'abandon de souveraineté du Parlement au profit du pouvoir exécutif (*C*) ;
- les conflits de compétences qui peuvent surgir entre les niveaux européen, fédéral et fédéré de pouvoir (*D*).

A. *Le caractère tardif de cette loi*

4. On peut évidemment s'étonner de l'adoption d'une loi qui intervient un demi-siècle après la création des N.U. ! Le ministre des Affaires étrangères déclare à ce sujet :

« On peut se poser la question de savoir pourquoi le Gouvernement a estimé devoir saisir maintenant le législateur du projet de loi en discussion alors que la Charte des Nations Unies a été signée à San Francisco le 26 juin 1945.

Faut-il rappeler combien, tout au long de la guerre froide, le Conseil de sécurité des Nations Unies a rencontré d'obstacles pour remplir pleinement le rôle qui lui incombait en vertu des dispositions de la Charte ? Malgré ces difficultés, le Conseil de sécurité n'a pas été inactif. Pensons aux mesures prises à l'encontre de l'Afrique du Sud.

À l'époque, les mesures en vue du maintien de la paix prises par le Conseil de sécurité étaient couvertes par la législation existante dans notre pays et permettaient d'appliquer les mesures d'embargo qui étaient presque exclusivement d'ordre commercial. L'exposé des motifs énumère cette législation.

La fin de la guerre froide et le rôle accru pris dans les relations internationales par le Conseil de sécurité a modifié cette situation et certaines décisions du Conseil de sécurité adoptées lors de récentes crises, faisant usage des possibilités offertes par le chapitre VII de la Charte, dont les mesures prévues à l'article 41 sont obligatoires pour tous les États membres des Nations Unies, ne sont plus couvertes par notre législation, notamment dans le domaine monétaire. » (*D.P.*, Sénat, 1173-2 (1993-1994), 30 mars 1995, pp. 1-2).

B. *L'obligation d'appliquer des décisions contestables du Conseil de sécurité*

5. Certains membres de la Commission regrettent que l'on s'oblige à mettre en œuvre des décisions du Conseil de sécurité qui sont parfois inconsequentes. Sur ce point, le ministre

« attire l'attention sur les caractéristiques spécifiques du système de prise de décisions multilatéral qui présente des avantages et des désavantages. Il est évident que la Belgique n'approuve pas toujours de la même manière toutes les résolutions du Conseil de sécurité. Certaines situations politiques sont évaluées différemment par divers pays.

Il ne faut surtout pas perdre de vue qu'en signant la Charte des Nations Unies, à San Francisco, le 26 juin 1945, nous avons délégué une partie de notre pouvoir de décision politique au niveau international.

En acceptant le principe d'une délégation multilatérale, on s'engage, dès lors, à transposer en droit interne les mesures qui sont prises dans ce cadre multilatéral.

Un consensus multilatéral doit être respecté, quelle que soit l'opportunité d'une décision du Conseil de sécurité et quelles que soient les considérations politiques sur cette question. » (*Ibid.*, p. 7)

C. *L'abandon de souveraineté du Parlement au profit du pouvoir exécutif*

6. Certains membres s'inquiètent de la très large délégation de pouvoirs que cette loi accorde au pouvoir exécutif. Le ministre observe :

« La législation belge connaît déjà certaines formes de délégation de pouvoirs au Gouvernement, comme celles qui existent en ce qui concerne les transactions commerciales internationales. La loi en projet en prévoit de nouvelles.

S'il faut soumettre une mesure urgente du Conseil de sécurité à un débat préalable au sein des Chambres législatives ou, plus précisément, par priorité, à l'avenir, au sein du Sénat, lequel jouera un rôle primordial dans ce type de débat, et s'il faut que cette mesure urgente y soit approuvée, la Belgique accumulera un retard désespérant pour ce qui est de la mise à exécution de la résolution...

Le ministre souligne, par ailleurs, que si le Gouvernement devait mal exécuter les règles juridiques internationales obligatoires, le Parlement pourrait exercer son droit de contrôle par la voie d'interpellations, de motions, d'échanges de vues et d'auditions, et rappeler le Gouvernement à l'ordre sur ce sujet. Le droit de contrôle parlementaire et constitutionnel est évidemment maintenu.

La loi en projet vise principalement à ce que la Belgique remplisse efficacement les obligations internationales auxquelles elle a souscrit et qu'elle est absolument tenue de respecter. » (*Ibid.*, pp. 7-8)

D. *Les conflits de compétences qui peuvent surgir entre les niveaux européen, fédéral et fédéré de pouvoir*

7. Le ministre déclare :

« Les mesures dont il s'agit en l'espèce sont uniquement des mesures qui doivent être prises au niveau fédéral belge en application de résolutions des Nations Unies. En ce qui concerne les questions qui relèvent de la compétence de l'Union européenne, c'est cette dernière qui prend des mesures et ces mesures sont aussi immédiatement applicables en Belgique. » (*Ibid.*, p. 8).

En ce qui concerne les mesures qui relèvent des compétences communautaires et régionales, le ministre précise

« que le Conseil de sécurité communique les décisions qu'il a prises à l'autorité fédérale qui en informe à son tour les communautés et les régions. L'État fédéral ne met évidemment à exécution les résolutions du Conseil de sécurité que pour ce qui relève des compétences fédérales.

Après avoir été informées par l'État fédéral, les communautés et les régions seront à leur tour tenues de mettre à exécution les mesures décidées par les Nations Unies. » (*Ibid.*, pp. 9-10.).

Note :

On remarque que cette loi renforce le dualisme du droit international, du moins pour ce qui concerne la Belgique. On aurait parfaitement pu imaginer que l'exécutif continuât à appliquer les décisions du Conseil de sécurité par voie d'arrêté dès lors que ces décisions apparaissaient comme *self-sufficient*. En approuvant la Charte des N.U. par la loi du 14 décembre 1945, le Parlement pouvait être considéré comme ayant admis tacitement une

délégation de pouvoir en faveur de l'exécutif. A cet égard, la présente loi ne paraît pas vraiment indispensable.

E.D.

2397 ORGANISATIONS INTERNATIONALES. — Contribution financière de la Belgique.

En réponse à la question écrite n° 496 du 5 janvier 1995 posée par le député De Mol sur la contribution financière de la Belgique aux N.U., le ministre des Affaires étrangères répond que le montant de cette contribution est passé en 1995 de 1,06 % à 0,99 % du budget, soit une réduction de 4 millions de francs belges par rapport à 1994 (*Bull. Q.R.*, Chambre 1994-1995, n° 142 du 27 février 1995 ; pour d'autres détails sur le montant des contributions de la Belgique à diverses opérations des N.U., voy. les réponses du même ministre aux questions n°s 500 et s. du même député, *ibid.*).

E.D.

2398 ORGANISATIONS INTERNATIONALES. — Contributions financières de la Belgique.

On trouvera dans le budget de la Coopération au développement pour l'année 1994 les montants des contributions financières de la Belgique au budget d'un certain nombre d'organisations intergouvernementales dont les activités concernent le développement, ainsi qu'à divers programmes spéciaux institués par ces organisations (*D.P.*, Chambre, 1993-1994, n° 1267/1 et Sénat, 1993-1994, n° 932-1, pp. 36 et 38).

Pour des informations du même ordre relatives au PNUD et aux secrétariats de diverses conventions en matière d'environnement (Convention de Vienne de 1985, Protocole de Montréal de 1987, etc.), voy. respectivement les réponses du secrétaire d'État à la Coopération au développement à la question n° 99 de M. Van Wambeke (14 juin 1994, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 119, 2 août 1994) et à la question n° 480 de Mme Van Cleuvenbergen (27 juillet 1994, *ibid.*, 1994-1995, n° 141, 10 janvier 1995).

P.K.

2399 ORGANISATIONS INTERNATIONALES. — Nombre d'agents belges.

Pour le nombre et la proportion de Belges (par rapport à l'ensemble du personnel) travaillant aux N.U., dans les institutions spécialisées, et aux CE, voy. la réponse du ministre des Affaires étrangères à la question écrite

n° 271 du 24 février 1994 posée par la sénateure Maes (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 105 du 26 avril 1994).

E.D.

2400. ORGANISATIONS INTERNATIONALES. — Privilèges et immunités. — Organisation européenne de télécommunications par satellite (EUTELSTAT).

Le *Moniteur belge* du 12 juillet 1994 publie la loi du 29 novembre 1991 portant approbation du protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation européenne de télécommunications par satellite (EUTELSTAT), fait à Paris le 13 février 1987.

Quoique de facture classique, ce protocole sur les privilèges et immunités comporte certaines clauses qui méritent une attention particulière.

1. IMMUNITÉ DE JURIDICTION DE L'ORGANISATION

L'immunité de juridiction est accordée à EUTELSTAT « dans l'exercice de ses activités officielles » (article 3, § 1). Bien que l'hypothèse qu'EUTELSTAT se livre à des activités non officielles semble assez théorique, on notera qu'elle est envisagée comme une limite à l'immunité.

Outre les exceptions traditionnelles de la renonciation expresse à l'immunité (prévue au § 1, a) et de la demande reconventionnelle directement liée à une action judiciaire intentée par EUTELSTAT (prévue au § 1, d), on notera trois exceptions nettement nouvelles :

Tout d'abord

« b) lorsqu'une action civile est intentée par un tiers pour les dommages résultant d'un accident causé par un véhicule automobile ou tout autre moyen de transport appartenant à EUTELSTAT ou circulant pour son compte, ou en cas d'infraction à la réglementation routière intéressant le véhicule ou le moyen de transport précité ; ».

Ce type d'exception déjà admise pour certains personnels paradiplomatiques ou pour les États fait donc son apparition pour les organisations internationales. Il en va de même pour une autre exception que l'on tente d'imposer, par ailleurs, aux États.

« e) pour l'exécution d'une décision arbitrale rendue en vertu de l'article XX de la Convention ou de l'article 20 de l'Accord d'exploitation. ».

Une dernière situation est classée, erronément, comme une exception à l'immunité de juridiction.

« c) pour la saisie, en exécution d'une décision juridictionnelle sans appel, des traitements et émoluments y compris les pensions, dus par EUTELSTAT à un membre ou à un ancien membre du personnel ; ».

Il s'agit, en fait, d'une exception à l'immunité d'*exécution* puisqu'il s'agit d'une saisie *entre les mains de l'organisation* d'émoluments que celle-ci devrait verser à un membre ou un à ancien membre du personnel.

2. IMMUNITÉ D'EXÉCUTION ET DE CONTRAINTE DE L'ORGANISATION

Reconnue en principe de la manière la plus large par le § 3 de l'article 3, l'immunité d'exécution et de contrainte de l'Organisation disparaît pour l'exécution des décisions juridictionnelles opérées en application du paragraphe précédent ou pour des mesures temporairement nécessaires à la prévention des accidents qui mettent en cause des véhicules automobiles ou d'autres moyens de transport appartenant à EUTELSTAT ou circulant pour son compte ainsi qu'à l'enquête dont ces accidents font l'objet.

Enfin, une exception est encore prévue pour les expropriations de biens immobiliers pour cause d'utilité publique, à condition que ladite expropriation ne cause pas préjudice aux fonctions et activités d'EUTELSTAT.

3. IMMUNITÉ DES REPRÉSENTANTS DES PARTIES

L'immunité personnelle existe sauf en cas de crime grave ou flagrant délit (art. 7, § 1, a). De même, l'immunité de juridiction est reconnue pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

« (...) cette immunité ne joue cependant pas dans le cas d'une action civile intentée par un tiers pour des dommages résultant d'un accident causé par un véhicule automobile ou un autre moyen de transport appartenant ou conduit par un représentant, ou dans le cas d'une infraction à la réglementation de la circulation routière mettant en cause ce véhicule et commise par lui. »

Cette dernière disposition est intéressante ; elle montre que, contrairement aux vues très restrictives de la Cour de Justice des Communautés européennes dans l'affaire *Sayaq* (arrêt du 11 juillet 1968, *Rec.*, XIV, p. 576), l'immunité de juridiction pour acte de la fonction s'étend normalement aux actions civiles intentées pour des dommages causés par des accidents de la circulation routière.

La même exception est reprise pour l'immunité de juridiction des représentants des signataires (art. 8, § 1, a) des membres du personnel (art. 9, § 1, a) et du Directeur général (art. 10, § 1, b).

4. IMMUNITÉ FISCALE DES MEMBRES DU PERSONNEL

On notera que dans l'ancienne lutte entre administrations fiscales et organisations internationales, les premières marquent ici des points dans les deuxième et troisième phases de l'art. 9, § 2.

« Les traitements et émoluments versés aux membres du personnel par EUTELSTAT sont exonérés de l'impôt sur le revenu à compter de la date à laquelle ces membres du personnel sont assujettis à un impôt prélevé par EUTELSTAT sur leurs traitements et émoluments pour son propre compte.

Les Parties au Protocole peuvent prendre ces traitements et émoluments en considération pour l'évaluation du montant de l'impôt à prélever sur des revenus émanant d'autres sources. Les Parties au Protocole ne sont pas tenues d'exonérer de l'impôt sur le revenu les pensions ou rentes versées aux anciens membres du personnel. »

5. CLAUSE D'ARBITRAGE DANS LES CONTRATS ÉCRITS

L'article 19 fait une obligation à l'organisation de prévoir des clauses d'arbitrage dans ses contrats écrits autres que ceux conclus conformément au statut du personnel ou ceux dans lesquels le Directeur général a renoncé expressément à l'immunité de juridiction d'EUTELSTAT.

6. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS RELATIFS AUX DOMMAGES, À LA RESPONSABILITÉ NON CONTRACTUELLE OU AUX MEMBRES DU PERSONNEL OU EXPERTS

L'article 20 est une disposition particulièrement novatrice :

Règlement des différends relatifs aux dommages, à la responsabilité non contractuelle ou aux membres du personnel ou experts

« Toute partie à la Convention peut soumettre à un arbitrage, conformément aux dispositions de l'article XX et de l'Annexe B de la convention, tout différend :

- a) relatif à un dommage causé par EUTELSTAT ;
- b) impliquant tout autre responsabilité non contractuelle d'EUTELSTAT ;
- c) mettant en cause un membre du personnel ou un expert pour lequel l'intéressé peut se réclamer de l'immunité de juridiction, si cette immunité n'est pas levée. ».

J.S.

2401 OTAN. — Cocom. — Succession — Harmonisation des contrôles internationaux de ventes d'armes.

A une question n° 383 posée par M. Van Dienderen, le 21 mars 1994, le Ministre des Affaires étrangères répond :

« La fin de la guerre froide et l'établissement de relations amicales avec les pays anciens états membres du Pacte de Varsovie, ont permis de mettre fin au Cocom le 31 mars 1994 par accord unanime des pays membres.

Il va de soi que cet organisme avait accumulé durant 43 ans une expérience unique en matière de contrôle à l'exportation des produits à double usage et des armements et qu'une habitude de collaboration effective s'y était créée entre les 23 pays membres ou associés.

Par conséquent, c'est logiquement à l'occasion de sa clôture qu'ont été entamés en 1993 des pourparlers très suivis en vue d'établir si possible un nouveau système visant à réunir le plus grand nombre possible d'exportateurs de produits et technologies à double usage et d'armements conventionnels.

Il s'agirait de coordonner — d'une manière qui reste à définir — l'action de ces pays exportateurs sur des marchés que l'on considérerait — d'une manière qui reste aussi à déterminer — comme sensibles à un moment donné.

La communauté internationale ne peut en effet admettre que des pays qui menaceraient gravement la paix et la stabilité d'une région puissent librement s'approvisionner en matériels sophistiqués, militaire ou à double usage, simplement par manque de concertation entre fournisseurs.

La Belgique participe activement depuis le début aux entretiens en cours et s'efforce, dans la mesure de ses moyens, de contribuer à leur succès.

Il faut néanmoins garder à l'esprit le fait que notre industrie de défense est très modeste en termes de chiffre d'affaires, malgré sa renommée internationale (à peine 0,2 % de la production de l'Union européenne :) et que, très probablement, la liste très limitée de produits et technologies à double usage qui serait adoptée ne comporterait guère de produits fabriqués en Belgique).

La position belge est donc de promouvoir activement la mise en place d'un tel système d'harmonisation des contrôles internationaux. Il importe que ce système soit efficace et regroupe le plus grand nombre possible d'exportateurs de tous les continents qui auront prouvé le sérieux de leurs contrôles nationaux en la matière et auront adhéré préalablement aux autres systèmes de non-prolifération.

Cela rejoint notre politique générale de contrôle véritable, sur le plan international, des transferts de tous les produits sensibles afin de limiter, dans toute la mesure du possible, les facteurs extérieurs de déstabilisation d'un pays ou d'une région.»

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, p. 10594).

M.V.

2402 OTAN. — Statut des forces belges en Allemagne.

Un communiqué de presse est diffusé à l'issue du Conseil des Ministres du 24 mars 1995 :

« Le Conseil des Ministres a pris acte de l'Accord modifié complétant la Convention qui règle le statut des Forces belges en Allemagne.

Cet Accord modifié résulte d'une demande de l'Allemagne visant à obtenir la révision du statut des forces des pays de l'OTAN opérationnelle en Allemagne. Demande qui s'explique par :

- La nouvelle situation politique en Europe
- le Traité du 12 septembre 1991 portant règlement définitif concernant l'Allemagne :

Pendant les négociations, l'Allemagne a évoqué trois principes :

- l'application de principe du droit allemand ;
- le traitement sur pied d'égalité des troupes des États d'origine (Belgique, Canada, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas et États Unis d'Amérique) et de la Bundeswehr (l'armée allemande) ;
- la réciprocité entre les troupes des États d'origine stationnées en Allemagne et les troupes allemandes éventuellement stationnées dans les États allemands.

Avec ce nouvel Accord, les Forces belges en Allemagne devront entre autres :

- appliquer la législation allemande, y compris les dispositions en matière d'environnement, à l'intérieur des installations mises à leur disposition, à l'exception du domaine des 'compétences internes' ;
- demander le consentement des autorités allemandes pour des exercices en dehors des terrains militaires ;
- appliquer aux employés civils sous contrat allemand la législation allemande sur l'emploi. »

M.V.

2403 PEUPLES AUTOCHTONES. — Reconnaissance. — Représentation internationale. — Autodétermination. — Convention O.I.T. — Tziganes.

1. Réponse du Ministre des Affaires étrangères à la question n° 214 posée par M. Bougard le 30 août 1993 :

« 1. Je partage la préoccupation de l'honorable membre au sujet des peuples indigènes en Amérique latine et en particulier au Brésil. Ce pays compte environ 180 tribus indigènes dont la population totale est estimée à 250.000 personnes. Leurs territoires s'étendent sur 25 des 27 États fédérés, souvent sur de grandes superficies de forêts tropicales presque impénétrables. Le président du Brésil est investi du pouvoir de procéder à la démarcation de zones pour les peuples indigènes.

Un territoire avec une superficie d'environ trois fois la Belgique a été assigné en novembre 1991 par décret-loi signé par le président Collor aux Indiens Yanomamis. En décembre 1991, furent créées 22 zones supplémentaires. En mai 1992, la démarcation du territoire des Yanomamis a été homologuée. Suivant la Constitution de 1988, la démarcation de tous les territoires indiens devait avoir abouti en octobre 1993, ce qui n'est pas le cas. Début 1993, 272 des 510 territoires indiqués étaient enregistrés.

2. La Constitution de 1988, qui confirme le droit des peuples indigènes d'occuper leurs terres ancestrales et de jouir de leurs ressources naturelles, ne porte pas préjudice au fait que l'État brésilien demeure le propriétaire de ces territoires. Les autorités brésiliennes ont, selon le statut de l'Indien de 1987, l'obligation légale de protéger les peuples autochtones.

FUNAI, la Fondation nationale de l'Indien, qui dépend du ministère de la Justice, est compétente pour la problématique des peuples indigènes, mais souffre d'un manque de moyens et de personnel sur le terrain pour mener ses tâches à bonne fin. En 1990 déjà, la police fédérale a organisé 'l'Opération Yanomamin' pendant laquelle plus de 5.000 chercheurs d'or ou 'garimpeiros' ont été expulsés des terres Yanomamis et des dizaines de pistes d'atterrissage clandestines dans la forêt détruites. Par manque de fonds, l'armée de l'air brésilienne a été obligée de mettre fin à ses contrôles en 1992. Poussés entre autres par la grave crise économique au Brésil, des chercheurs d'or et des bûcherons continuent à envahir les territoires des tribus autochtones dont ils veulent exploiter les ressources naturelles.

3. La présidence belge a attiré l'attention de ses partenaires de la CE sur le massacre des Yanomamis. La CE et ses États membres ont eu une discussion approfondie à propos de cet événement dramatique et suivent de près les mesures prises par les autorités brésiliennes en la matière. On compte parmi ces mesures la création d'une section spéciale de la police fédérale chargée de

l'enquête sur le massacre, la nomination d'un ministre qui coordonnera les actions dans la région amazonienne et l'établissement d'une commission d'enquête parlementaire chargée de rédiger un rapport concernant le massacre. Vu que les meurtres des Yanomamis ont eu lieu au Venezuela à proximité de la frontière brésilienne, une commission mixte fut établie en vue de mener une enquête conjointe.

4. Conformément aux principes du droit international et des échanges diplomatiques, seuls les États et/ou les organisations intergouvernementales disposant de la personnalité juridique internationale, peuvent se faire représenter officiellement auprès de la CE. Toutefois, tant les États membres que les instances compétentes de la CE entretiennent régulièrement des contacts avec les représentants des peuples indigènes ou les organisations qui représentent ces peuples, et ce plus particulièrement lors de la préparation de projets concernant spécifiquement ces peuples. La Communauté européenne continue de suivre de près la problématique des peuples indigènes. Une partie des moyens financiers que la Communauté réserve à des projets en faveur des droits de l'homme, de la démocratisation ou de l'environnement par exemple la protection des forêts tropicales, bénéficient aux peuples autochtones d'Amérique latine. Il s'agit surtout de coopération décentralisée avec les O.N.G., des administrations locales et des groupes de base. Un appui sur le plan juridique est également fourni aux pays latino-américains concernant la modification de leur législation en faveur des droits des peuples autochtones.

5. La problématique des peuples indigènes est traitée depuis plus d'une décennie dans les forums des Nations Unies. Diverses organisations jouissent d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies. En 1982 fut créé au sein de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités un groupe de travail sur les populations autochtones. Celui-ci examine les mesures prises par les gouvernements pour protéger les populations autochtones. Par ailleurs, il adresse des recommandations à la Commission des Nations Unies pour les droits de l'homme, ainsi qu'à la sous-commission susmentionnée. Le 26 août dernier, cette dernière a finalisé un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones. Ce projet doit être soumis pour commentaire aux États membres des Nations Unies, en vue de son dépôt devant la Commission pour les droits de l'homme.

6. Dans le cadre de l'Année internationale des populations autochtones, notre pays a créé un comité directeur qui coordonne les initiatives et activités au niveau national. En outre, la Belgique a décidé récemment de contribuer à raison de 50 millions de francs au 'Fonds des peuples indigènes', qui a été créé à l'occasion du deuxième sommet ibéro-américain à Madrid en 1992. Après le Portugal et l'Espagne, notre pays est le troisième État membre de la CE qui participe à ce fonds. »

(*Bull. Q.B.*, Sénat, 1993-1994, n° 79, 26 octobre 1993).

2. Réponse du Ministre de l'Emploi et du Travail à la question n° 234 posée par M. Caudron le 27 octobre 1993 :

« J'ai l'honneur de communiquer à l'honorable membre que je suis d'avis que la Belgique pourrait ratifier la convention n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux, en vue de promouvoir les idées et les valeurs qu'elle contient dans un esprit de solidarité internationale.

J'ai d'ailleurs déjà soumis au ministre des Affaires étrangères, fin 1992, des propositions en vue du dépôt de cette convention sur le bureau des Chambres

selon la procédure prescrite par la constitution de l'Organisation internationale du travail. »

(*Bull. Q.B.*, Chambre, 1993-1994, n° 85, 6 décembre 1993).

3. Réponse du Ministre des Affaires étrangères à la question n° 295 posée par M. Caudron le 27 octobre 1993 :

« 1. Un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones a, à nouveau, été examiné, lors de la dernière réunion du 'Groupe de travail sur les population autochtones' qui s'est tenue à Genève du 19 au 30 juillet 1993.

A la suite de divergences intervenues au sein de ce groupe, un projet révisé a été soumis pour examen aux 26 experts indépendants qui composent la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités dont le groupe de travail est un organe subsidiaire.

La sous-commission a décidé de reporter l'examen de ce projet révisé à sa session d'août 1994.

Pour autant que la sous-commission puisse se mettre d'accord, à cette date, sur le contenu de ce projet, celui-ci sera alors transmis, l'année suivante, à la Commission des droits de l'homme où siègent les représentants de 53 pays membres des Nations unies.

Actuellement, la Belgique n'est pas membre de la Commission des droits de l'homme.

L'issue de la procédure coïncidera avec l'adoption d'un projet définitif par l'Assemblée générale des Nations unies, une enceinte où tous les membres des Nations unies disposent du droit de vote.

Il est impossible de préjuger, à ce stade, du contenu final du projet qui sera soumis, le moment venu, à l'approbation de l'assemblée générale. D'autre part, je tiens à souligner que la Belgique a toujours appuyé le principe même de l'adoption d'une telle déclaration.

2. Le droit des peuples à disposer d'eux mêmes est généralement considéré aujourd'hui comme l'un des principes fondamentaux du droit international. Cependant, beaucoup d'ambiguïtés demeurent en ce qui concerne son contenu, la détermination exacte de ses bénéficiaires ou encore sa mise en pratique.

Des résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies comme la résolution 1514 (xv) intitulée 'déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples et aux pays coloniaux' ainsi que la résolution 2625 (xxv) contenant une 'Déclaration relative aux principes du droit international portant sur les relations amicales et la coopération entre les États' ont développé le droit des peuples à disposer d'eux mêmes, mais en l'appliquant spécifiquement, pour des raisons historiques, à la décolonisation et en établissant des limites définies à l'exercice de ce droit.

3. En ce qui concerne les droits des peuples autochtones, l'attitude de la Belgique s'inspire entre autres des principes suivants :

- le respect de la démocratie implique que les peuples autochtones participent dans des conditions d'égalité avec tous les autres citoyens et sans discrimination à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État dans lequel ils vivent ;
- par une politique active de promotion des droits de l'homme, la Belgique peut, dès à présent, contribuer à la réalisation du droit à l'autodétermination tel qu'il est stipulé notamment à l'article I commun aux Pactes des Nations unies relatifs aux droits économiques, sociaux, culturels et aux

droits civils et politiques et veiller à l'accès à la jouissance de ces droits par les peuples autochtones, tout en reconnaissant leurs identités ethniques et culturelles distinctes.

La Belgique, par ailleurs, doit tenir compte des dispositions des résolutions précitées qui canalisent, dans les limites adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies, l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux mêmes.

La Belgique se félicite que différents États sur les territoires desquels vivent les peuples autochtones ont déjà pris ou sont sur le point de prendre des mesures visant à garantir certains droits de ces peuples au point de vue culturel, politique et territorial. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 86, 13 décembre 1993).

4. Le 10 février 1994, au Sénat, M. Bougard interpelle le Ministre des Affaires étrangères sur « la non-ratification par la Belgique de la Convention 169 de l'O.I.T. et ses conséquences pour la soutien de notre pays aux droits des peuples autochtones ». Le Ministre de l'intégration sociale déclare au nom de son collègue :

« Lors du réexamen de la question des peuples indigènes au sein de l'O.I.T., la Belgique a toujours fait preuve d'un esprit de solidarité internationale.

Avec le Portugal, la Belgique est le seul État occidental qui soit devenu partie à la Convention 107 de l'O.I.T. en 1957. Elle a également contribué à l'adoption de la convention 169, le 27 juin 1989 à l'occasion de la 76^e conférence générale de l'O.I.T. Notre pays a clairement manifesté son soutien à l'incorporation dans le droit international des principes de cette dernière convention, entrée en vigueur le 5 septembre 1991.

A ce jour, 7 États sur les 170 membres de l'O.I.T. ont ratifié la convention. Le gouvernement belge examine la possibilité de devenir partie à cette convention en tenant compte notamment de la résolution du Sénat du 3 novembre 1993 visant à la soumettre pour approbation au parlement.

Avant de ratifier une convention, il convient de déterminer précisément quelles implications elle pourrait avoir sur le plan concret. Dans ce contexte se pose l'applicabilité de la convention aux Tziganes résidant en Belgique. Par leurs caractéristiques, les populations tziganes répondent parfaitement au concept de 'populations tribales' défini à l'article 1^{er} de la convention. Le BIT a fait savoir à notre représentation permanente à Genève qu'il ne déclarerait pas officiellement ces populations exclues du champ d'application de la convention. Un tribunal belge pourrait parfaitement décider que la convention concerne les Tziganes en vertu d'une interprétation littérale de l'article 1^{er}, ce qui pourrait entraîner de graves conséquences si nous avions ratifié la convention sans modifier notre législation interne.

Les services des ministères des affaires étrangères et de l'emploi et du travail examinent les possibilités de ratifier la Convention 169, sans qu'un calendrier précis puisse cependant être donné.

Au sein de l'Union européenne, dans le cadre de la coopération politique, le problème n'a pas encore été évoqué d'autant plus que plusieurs de nos partenaires ont déjà fait part formellement au directeur général de l'O.I.T. de la non-applicabilité de la convention sur leur territoire, notamment l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et la Grande Bretagne.

Quant aux États membres du Conseil de l'Europe, dans leur presque totalité, ils n'ont pas de tels peuples sur leur territoire, et le Conseil préfère donc

développer, sous la présidence belge, une activité intense dans le domaine de la protection des minorités nationales. »

(*C.R.A.*, Sénat, 1993-1994, 10 février 1994, p. 427).

5. Le 30 mai 1995, au Sénat, M. Bougard interpelle le Ministre des Affaires étrangères sur « la non-ratification » pas la Belgique de la Convention n° 169 de l'O.I.T. celui-ci déclare :

« Au terme de la Constitution de l'O.I.T., chaque gouvernement est tenu de faire connaître à son parlement les instruments internationaux adoptés chaque année. Il doit faire connaître son intention quant à la ratification de ces textes. Pour que le gouvernement belge puisse faire cette déclaration, une attitude claire doit être dégagée quant à la possibilité éventuelle de ratifier la Convention 169. Une telle ratification pourrait en effet dépasser le cadre purement symbolique.

La comparaison entre les Conventions 169 et 107 n'est pas adéquate car les deux textes se situent dans des optiques radicalement différents. La Convention 107 mettait en effet l'accent sur l'intégration des populations alors que la Convention 169 tend à garantir le respect de leur spécificité. Ce qui requiert un certain nombre de mesures positives pour adapter la législation en vigueur.

L'attitude du gouvernement belge à l'égard de la Convention 169 ne pourra être définitivement arrêtée que lorsque tous les départements concernés auront fait connaître leur position à cet égard. Pour certains, l'application de la convention ne poserait pas de problème, pour d'autres elle entraînerait de nouvelles obligations. Plusieurs départements n'ont toujours pas fait connaître leur point de vue et je les relance à ce propos. Ce n'est qu'au terme de cet exercice que le ministre de l'emploi et du travail et moi-même pourront adopter une position définitive.

Je ne connais pas les intentions de la Commission européenne concernant ce problème. »

(*C.R.A.*, Sénat, 1994-1995, 30 mars 1995).

M.V.

2404 PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS.

Le chapitre IV de la loi programme du 24 décembre 1993, concernant la politique extérieure comprend une section relative aux prêts à des États étrangers dont le contenu est le suivant :

« Article 56. — Le chapitre II de la loi du 10 août 1981 relative à la création d'un Fonds de la coopération au développement et d'un Fonds des prêts à des États étrangers, est abrogé.

Article 57. — L'arrêté royal n° 526 du 31 mars 1987 portant création d'un Fonds pour le financement des prêts à des États étrangers, est abrogé à partir du 1^{er} janvier 1994.

A partir de cette même date, l'Etat belge entre dans les droits et les obligations de l'organisme concerné. » (*M.B.*, 31 décembre 1993, p. 29271).

Voir aussi cette chronique *Coopération au développement* (§ 10. Fonds de la coopération au développement).

J.S.

2405 PRIMAUTÉ DU DROIT INTERNATIONAL SUR LE DROIT INTERNE.

Un document de la chambre des représentants du 16 juin 1995 donne la liste des dispositions constitutionnelles soumises à révision en vertu de la déclaration du pouvoir législatif publiée au *Moniteur belge* du 12 avril 1995.

Parmi celles-ci, figure le titre III, chapitre VI de la Constitution, relatif au pouvoir judiciaire, en vue d'y ajouter un article 159bis relatif au rapport entre les normes de droit interne et celles de droit international et supranational.

Ceci est l'aboutissement des travaux entrepris à la chambre depuis 1992 sur proposition de Mme Neyts-Uyttebroeck. À l'époque, avant la révision de la Constitution du 17 février 1994, il s'agissait d'introduire dans la Constitution un article 107bis. La proposition originaire de l'intéressée se lisait comme suit :

« Art. 107bis. — Les cours et tribunaux n'appliquent les lois, arrêtés et règlements que pour autant qu'ils soient conformes aux dispositions d'un traité et aux dispositions normatives de la Communauté européenne ayant un effet direct ». (*D.P.*, Chambre, S.E., 1991-1992, 626/1 — 91/92 (S.E.), 11 août 1992).

Ultérieurement, le 13 octobre 1993, l'intéressée reformula son projet d'article de la manière suivante :

« Les cours et tribunaux n'appliqueront les lois, les décrets, les règles visées à l'article 26bis, les arrêtés et les règlements qu'autant qu'ils seront conformes aux normes du droit international et aux normes des institutions de droit international public ayant un effet direct. » (*D.P.*, Chambre, S.O., 1993-1994, 626/3 — 91/92 (S.E.)).

Le but de cette nouvelle formulation était de préciser que « toutes les normes de droit international ayant un effet direct ont la primauté sur toutes les normes du droit interne (donc non seulement sur des lois, mais aussi sur les décrets, ordonnances, etc.) » (*D.P.*, Chambre, S.O. 1993-1994, 626/4 — 92/93, 20 octobre 1993, p. 3).

Du rapport rédigé par M. Simonet, au nom de la Commission de révision de la Constitution, il résulte qu'une question importante reste non résolue.

Il s'agit de la question de savoir si de telles normes priment aussi la Constitution. La question s'est ainsi posée à propos des dispositions du Traité de Maastricht relatives à la citoyenneté européenne et au droit de vote aux élections communales. L'opinion de la Commission est divisée sur ce point ainsi qu'il résulte de l'extrait suivant du rapport :

« *Un membre* fait observer que le texte à l'examen ne fait que confirmer le principe de la primauté des normes de droit international ayant un effet direct sur les normes de droit interne, principe qui est établi depuis 1971.

Il n'y a par contre pas d'unanimité pour dire que ces normes de droit international priment également la Constitution.

C'est ainsi que la Cour européenne de Justice estime que les dispositions des traités européens priment indiscutablement la Constitution. La doctrine considère aussi parfois que l'article 25*bis* de la Constitution implique une telle primauté.

D'autres affirment pour leur part que l'article 131 de la Constitution prévoit une procédure spécifique en matière de révision de la Constitution (cf. la majorité des deux tiers) et que cette procédure ne peut être contournée en procédant à une révision implicite (par le biais d'une disposition figurant dans un traité international).

Ce problème ne pouvant donc être résolu par des arguments juridiques, une décision politique s'impose. Comme l'article 131 de la Constitution n'a pas été soumis à révision, il est par ailleurs exclu d'apporter une solution politique pendant la législature en cours. Il serait dès lors favorable que la Commission se limite au problème de la primauté des normes de droit international sur toutes les autres normes belges (à l'exclusion des dispositions de la Constitution).

Un membre fait observer qu'il est lui aussi enclin à considérer que l'article 25*bis* de la Constitution prime l'article 131 et que la norme supranationale ayant un effet direct prime dès lors la Constitution. Il s'ensuit que la Constitution doit être mise en concordance avec cette norme supranationale, car on ne peut se contenter d'une révision « implicite » de la Constitution.

Il se pose toutefois, à cet égard, un problème de droit « transitoire » : quelle norme devra-t-on appliquer entre la date de la sanction et de la promulgation de la norme internationale et celle de la modification de la disposition constitutionnelle ?

Un membre fait observer qu'en théorie, on ne peut pas approuver des clauses d'un traité qui seraient contraires à la Constitution, mais il reconnaît que cela s'est parfois fait par le passé. » (*Ibid.*, p. 4).

Le texte de la proposition révisée de Mme Neyts-Uyttebroeck adopté à l'unanimité, exclut spécifiquement la Constitution du contrôle par les Cours et tribunaux.

A la demande d'un membre de la Commission, il est précisé que « les mots » ayant un effet direct « portent tant sur les normes de droit international que sur les normes d'institutions de droit international public » (*Ibid.*, pp. 5-6).

Lors de la discussion de ce rapport à la Chambre, le 27 octobre 1993, le député Breyne a soutenu que la proposition ne concernait pas « la relation du droit international non écrit et le droit interne » (*A.P.*, Chambre, S.O., 1993-1994, 27 octobre 1993, pp. 3-86). Ce point de vue semble contraire au texte proposé qui se réfère aux « normes du droit international ». Il ne peut y avoir de contestation que les normes coutumières sont des normes du droit international. Pourvu qu'elles aient un effet direct — ce qui est une

autre question — il n'y a pas lieu de considérer qu'elles sont exclues du texte proposé.

La proposition de révision a été adoptée à la Chambre par 181 oui et 8 abstentions, sans vote contraire. La majorité des 2/3 étant atteinte, la Chambre a adopté la proposition qui sera transmise au Sénat. (*Ibid.* pp. 5-143).

J.S.

2406 PROTECTION DES RESSORTISSANTS. — Événements d'Algérie. — Belge condamné en Bélarus.

1. ÉVÉNEMENTS D'ALGÉRIE

Suite aux attentats terroristes récurrents en Algérie, l'ambassade de Belgique à Alger, a

« approché tous nos compatriotes, répertoriés auprès de notre représentation diplomatique et établis dans ce pays, afin de leur faire part de toute une série de recommandations pratiques en matière de sécurité. Des instructions précises dans ce domaine ont également été données au personnel de cette ambassade. En date du 27 octobre, et à l'égard des compatriotes devant se rendre en Algérie pour des raisons impérieuses, j'ai assuré la diffusion d'un communiqué de presse attirant leur attention sur les problèmes croissants de sécurité individuelle rencontrés dans ce pays.

Cet avis les invitait également à se mettre en rapport avec notre ambassade dès leur arrivée en Algérie, à garder le contact avec celle-ci, à limiter au maximum tout séjour, à un pays (*sic*) et à suivre les consignes données par notre représentation diplomatique en fonction de l'évolution de la situation. »

(Réponse du vice premier ministre et ministre des affaires étrangères à la question n° 292 du député Van den Eynde, 27 octobre 1993, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 84, 29 novembre 1993).

V. aussi dans le même sens la réponse du même ministre et la question n° 256 du sénateur Dufour, 20 décembre 1993 (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 92, 25 janvier 1994).

Par divers communiqués, le ministère conseille aux ressortissants belges de reporter à plus tard les voyages vers l'Algérie sauf s'ils sont justifiés par des raisons impérieuses. (Communiqué du ministère du 25 mars 1994) et invite les compatriotes dont la présence n'est pas absolument indispensable en Algérie à quitter le territoire algérien (Communiqué du ministère n° 37/1994 du 4 août 1994). Des conseils similaires sont repris dans des communiqués n° 65/1994 du 27 décembre 1994 et du 4 mars 1995.

2. BELGE CONDAMNÉ À LA SUITE D'UN ACCIDENT DE ROULAGE EN BIORUSSIE

Un routier belge fut condamné à 7 ans de camp de travail à la suite d'un accident de roulage ayant coûté la vie à deux personnes en Biélorussie.

Interrogé à ce sujet, le vice premier ministre et ministre des affaires étrangères expose que les services de l'ambassade ont établi des contacts dès l'accident, que rien n'était à redire, ni pour la détention en prison, ni en ce qui concerne le procès. Qu'ils ne se sont néanmoins pas mêlés de la procédure judiciaire suivie par les avocats de l'intéressé. Il convient de faire une distinction entre procédure judiciaire et l'intérêt du pays pour notre compatriote. (Question orale de M. Van den Eynde, *A.P.*, Chambre, séance plénière du 18 mai 1994).

J.S.

2407 PROTECTION DES RESSORTISSANTS. — Belges au Rwanda (obligation de vigilance du Gouvernement rwandais).

La diffusion d'émissions de propagande hostile à la Belgique sur les ondes de la radio privée « Mille-Collines » au Rwanda a conduit les autorités belges à adresser à plusieurs reprises des protestations au gouvernement rwandais pour qu'il soit mis fin à ces émissions. Le ministre des Affaires étrangères a indiqué à cet égard que

« Na al hetgeen wij ter plaatse reeds hebben gedaan en nadat ik nauwelijks twee weken geleden nog de Ruandese ambassadeur in België had ontboden om nogmaals een waarschuwing tot zijn land te richten, wil ik nogmaals een oproep doen opdat de Ruandese autoriteiten een einde zouden maken aan de intoxicatie die via bepaalde vrije radio's gebeurt en waarbij het anti-belgische klimaat nog met het uur dreigt toe te nemen » (*Annales*, Chambre, 1993-1994, COM 11 avril 1994, p. C 78-5 ; voy. aussi *ibid.*, pp. C 78-25 et 27).

P.K.

2408 RECONNAISSANCE D'ÉTATS. — Liaison avec les relations diplomatiques. — Conditions de la reconnaissance. — Liste des États reconnus par la Belgique depuis le 1^{er} janvier 1984.

Répondant à une question n° 389 du député Olivier en date du 28 mars 1994, le vice premier ministre et ministre des affaires étrangères donne les indications suivantes sur la politique belge en matière de reconnaissance d'États.

1. LIAISONS ENTRE RECONNAISSANCE D'ÉTATS ET ÉTABLISSEMENT DE RELATIONS DIPLOMATIQUES

« 2. L'établissement de relations diplomatiques constitue une étape distincte de la reconnaissance d'un nouvel État. La Belgique peut reconnaître un État sans entretenir de relations diplomatiques avec celui-ci. Par contre, l'établissement de relations diplomatiques présuppose une reconnaissance de la qualité d'État. » (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 105, 9 mai 1994).

2. CONDITIONS D'UNE RECONNAISSANCE D'ÉTAT

« La reconnaissance d'État s'entend de la reconnaissance d'une nouvelle personne juridique du droit des gens en sa qualité d'État souverain. Elle requiert la réunion de trois conditions : existence d'un territoire, d'une population et d'une autorité politique (gouvernement). » (*Ibid.*).

Pour ce qui concerne la reconnaissance de l'ex-République yougoslave de Macédoine, le ministre précise que

« Par l'arrêté royal du 12 octobre 1993, la Belgique a formalisé la reconnaissance de ce nouvel État en observant, en ce qui concerne son appellation, des modalités identiques à celles déterminées par l'O.N.U. » (*Ibid.*).

V. aussi cette chronique n° 2333 et n° 2411.

3. LISTE DES ÉTATS RECONNUS PAR LA BELGIQUE DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 1984

- « — Saint-Christophe et Nevis : 22 novembre 1983. *Moniteur belge* du 10 janvier 1984 ;
- Negare Brunei Darussalam : 3 janvier 1984. *Moniteur belge* — date de publication pas encore connue ;
- République de Namibie : 21 mars 1990. *Moniteur belge* du 22 juin 1990 ;
- République du Yemen : à la date du 22 mai 1990, la république arabe du Yemen et la république démocratique du Yemen forment un seul État souverain, la république du Yemen. Cet État a repris les obligations qui liaient les deux républiques. *Moniteur belge* du 27 juin 1991 ;
- République démocratique populaire de Corée : 17 septembre 1991. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- République des Iles Marshall : 17 septembre 1991. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- États fédérés de Micronésie : 17 septembre 1991. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Arménie : 31 décembre 1991. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Azerbaïdjan : 31 décembre 1991. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Belarus : 31 décembre 1991. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Kazakhstan : 31 décembre 1991. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Moldavie : 31 décembre 1991. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Ukraine : 31 décembre 1991. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Ouzbékistan : 31 décembre 1991. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Turkménistan : 31 décembre 1991. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Croatie : 15 janvier 1992. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Slovénie : 15 janvier 1992. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Tadjikistan : 20 janvier 1992. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Kirghistan : 20 janvier 1992. *Moniteur belge* du 14 avril 1992 ;
- Géorgie : 23 mars 1992. *Moniteur belge* du 8 avril 1994 ;
- Bosnie-Herzégovine : 10 avril 1992. *Moniteur belge* du 8 avril 1994 ;
- République Tchèque : 1^{er} janvier 1993. Arrêté royal du 16 février 1993. *Moniteur belge* du 10 mars 1993 ;
- République Slovaque : 1^{er} janvier 1993. Arrêté royal du 16 février 1993. *Moniteur belge* du 10 mars 1993 ;

- ex-république yougoslave de Macédoine : 9 avril 1993. Arrêté royal du 12 octobre 1993. *Moniteur belge* du 17 novembre 1993 ;
- Erythrée : 24 mai 1993. Arrêté royal du 14 juin 1993. *Moniteur belge* du 2 juillet 1993 ;
- Andorre : 28 juillet 1993. Arrêté royal du 2 décembre 1993. *Moniteur belge* du 8 avril 1994.

Nota bene :

- Par une note du 27 décembre 1991, la Belgique a informé la fédération de Russie qu'elle prenait acte du fait que cette dernière était le continuateur de l'ancienne URSS.
- La reconnaissance d'État sous la forme de la publication d'un arrêté royal est une pratique récente. » (*Ibid.*).

4. PROBLÈME DE TAIWAN

Interrogé à propos d'une reconnaissance éventuelle de la République de Chine (Taïwan), le ministre des petites et moyennes entreprises et de l'agriculture répond :

« Au cours de l'actuelle (48^e) Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, sept pays d'Amérique centrale ont en effet introduit une demande d'adhésion de la République de Chine (Taïwan). Le bureau de l'Assemblée générale qui décide de l'ordre du jour n'a pas retenu cette demande. La question d'une éventuelle adhésion de la République de Chine n'a donc pas été discutée. La représentation de la Chine auprès des Nations Unies a été réglée en 1971. Depuis lors, la Belgique ne reconnaît qu'une seule Chine, à savoir la République populaire. » (*Bull. Q.R.*, (S.O. 1993-1994), n° 89, p. 8693).

J.S.

2409 RECONNAISSANCE DE GOUVERNEMENT.

En réponse à une question du sénateur Desmedt qui l'interrogeait sur le point de savoir si le gouvernement belge a l'intention de reconnaître un gouvernement d'union nationale sous l'égide du FPR annoncé au Rwanda, le ministre des Affaires étrangères, par la voix de son collègue de l'intérieur, rappelle que « la Belgique ne reconnaît pas les gouvernements mais les États » (*A.P. Sénat*, séance du 6 juillet 1994, p. 2756).

J.S.

2410 RECONNAISSANCE DE SITUATIONS. — Annexion. — Non-reconnaissance.

Par une question n° 421 du 27 juin 1994, le député Van Nieuwenhuyzen interroge le vice premier ministre et ministre des affaires étrangères à propos d'un décret du président Eltsine rendu public le 21 juin 1994 qui considère que la frontière russo-estonienne est la ligne fixée le 24 août 1991 au moment de la reconnaissance par la Russie de la souveraineté estonienne.

Une telle décision incluait dans le territoire de la Fédération de Russie deux territoires frontaliers — un dans la région de Narva et un autre près de Petchora — qui faisaient partie de l'Estonie avant son annexion par l'ex-URSS en 1940.

Le ministre répond ce qui suit :

« Sur le plan du droit international, la position belge est claire : nous n'avons jamais reconnu officiellement l'annexion de l'Estonie par l'ex-URSS, et nous avons rétabli avec l'Estonie, le 5 septembre 1991, les relations diplomatiques que nous avons instaurées avant la deuxième guerre mondiale.

Sur le plan politique, la position de la Belgique et de ses partenaires de l'Union européenne en ce qui concerne le différend frontalier russo-estonien, est également claire : nous estimons qu'il s'agit essentiellement d'un problème bilatéral, qui doit être négocié et résolu d'un commun accord entre les deux États souverains que sont l'Estonie et la Fédération de Russie. Les Douze sont néanmoins prêts à contribuer politiquement au succès de cette négociation : c'est pourquoi nous avons encouragé, lors de la Conférence inaugurale du Pacte de stabilité en Europe, tenue à Paris les 26 et 27 mai derniers, la mise sur pied d'une table ronde régionale pour la région baltique. L'ensemble des problèmes de bon voisinage, y compris les questions de frontières entre la Russie et les États baltes, pourront être abordés au sein de cette table ronde, dès que la Russie aura accepté d'y participer. » (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 114, 18 juillet 1994).

J.S.

2411 RELATIONS DIPLOMATIQUES. — Etablissement. — Liste des pays avec lesquels la Belgique n'a pas de relations diplomatiques. — Liste des États issus du démembrement de l'URSS et de la Yougoslavie avec lesquels la Belgique a noué des relations diplomatiques.

Après reconnaissance officielle effectuée le 9 avril 1993 publiée par arrêté royal du 12 octobre 1993 (*M.B.*, 17 novembre 1993) (V. cette chronique n° 2333), la Belgique a établi des relations diplomatiques formelles avec l'ex-République yougoslave de Macédoine.

« Le Gouvernement belge a établi des relations diplomatiques avec l'ex-République yougoslave de Macédoine à dater de ce mercredi 23 février 1994. L'établissement des relations diplomatiques fait suite à la reconnaissance par la Belgique de l'ex-République yougoslave de Macédoine le 9 avril 1993.

La Belgique s'aligne ainsi sur les six autres partenaires de l'Union européenne qui ont établi des relations diplomatiques avec l'ex-République yougoslave de Macédoine en décembre dernier. Le Ministre Claes tient à souligner une fois encore l'importance des négociations actuellement en cours entre la Grèce et l'ex-République yougoslave de Macédoine. Ces négociations doivent permettre d'aboutir rapidement à une solution pour les différends bilatéraux entre les deux États précités ». (*M.A.E.B.*, Communiqué de presse, 23 février 1994).

Par sa réponse à une question n° 389 du 28 mars 1994 du député Olivier, le vice premier ministre et ministre des affaires étrangères donne la liste des pays avec lesquels la Belgique n'a pas de relations diplomatiques.

« 5. Pays avec lesquels la Belgique n'entretient pas de relations diplomatiques : Corée du Nord, Taïwan, Afghanistan et Buthan.

Pays avec lesquels l'établissement de relations diplomatiques est envisagé : Andorre. » (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 105, 9 mai 1994).

Il donne aussi la liste des États issus du démembrement de l'ancienne URSS et de l'ancienne République socialiste fédérative de Yougoslavie avec lesquels la Belgique a noué des relations diplomatiques.

- « — Azerbaïdjan : accord signé à Bruxelles le 20 février 1992. *Moniteur belge* du 5 mai 1992 ;
- Slovaquie : accord signé à Bruxelles le 5 mars 1992. *Moniteur belge* du 5 mai 1992 ;
- Arménie : accord signé à Bruxelles le 10 mars 1992. *Moniteur belge* — date de publication pas encore connue ;
- Belarus : accord signé à Bruxelles le 10 mars 1992. *Moniteur belge* — date de publication pas encore connue ;
- Croatie : accord signé à Zagreb le 10 mars 1992. *Moniteur belge* — date de publication pas encore connue ;
- Ouzbékistan : échange de lettres à Bruxelles le 10 mars 1992. *Moniteur belge* — date de publication pas encore connue ;
- Ukraine : accord signé à Bruxelles le 10 mars 1992. *Moniteur belge* — date de publication pas encore connue ;
- Moldavie : accord signé à Bruxelles le 11 mars 1992. *Moniteur belge* du 21 mai 1992 ;
- Kirghistan : échange de lettres à Bruxelles le 25 mars 1992. *Moniteur belge* du 5 mai 1992 ;
- Tadjikistan : échange de lettres à Moscou le 29 avril 1992. *Moniteur belge* du 3 juillet 1992 ;
- Géorgie : accord signé à Moscou le 5 juin 1992. *Moniteur belge* du 2 septembre 1992 ;
- Kazakhstan : échange de lettres à Moscou le 1^{er} septembre 1992. *Moniteur belge* — date de publication pas encore connue ;
- Turkménistan : échange de lettres à Moscou le 1^{er} février 1993. *Moniteur belge* — date de publication pas encore connue ;
- Bosnie-Herzégovine : échange de lettres le 21 juillet 1993. *Moniteur belge* — date de publication pas encore connue ;
- ex-république yougoslave de Macédoine : échange de lettres le 23 février 1994. *Moniteur belge* — date de publication pas encore connue ;

Nota bene : Pour ce qui est des États baltes, la Belgique a rétabli ses relations diplomatiques avec la Lettonie, l'Estonie et la Lituanie par échanges de notes verbales en date du 5 septembre 1991 (*Moniteur belge* du 4 avril 1992). Ces États avaient respectivement été reconnus par la Belgique le 26 janvier 1921 (Lettonie et Estonie) et le 27 décembre 1922 (Lituanie) » (*Ibid.*).

2412 RESPONSABILITÉ. — Accidents mettant en cause des aéronefs de l'OTAN.

En réponse à une question relative à la réparation des dommages causés en Belgique par des aéronefs appartenant à des États membres de l'OTAN, le ministre de la Défense nationale a rappelé les règles applicables en la matière :

« En cas d'accident mettant en cause un aéronef appartenant à l'un des États membres de l'Alliance Atlantique, c'est la loi du 9 janvier 1953, publiée au *Moniteur belge* du 15 mars 1953, portant approbation de la convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, qui règle la question notamment en son article VIII, § 5.

Dans cette hypothèse l'État belge en qualité d'État de séjour instruit les demandes d'indemnités des tiers lésés conformément aux lois et règlement applicables en droit belge, et procède aux paiements des indemnités allouées dans sa propre monnaie. Ce paiement, qui résulte du règlement direct de l'affaire ou d'une décision de la juridiction compétente de l'État de séjour, lie définitivement les Parties contractantes. Toute indemnité payée par l'État de séjour est portée à la connaissance de l'État d'origine (c'est-à-dire responsable de l'accident). La charge des indemnités versées pour la réparation des dommages est répartie entre les Parties contractantes de la manière suivante :

- Quand un seul État d'origine est responsable, le montant de l'indemnité est répartie à concurrence de 25 % pour l'État de séjour et 75 % pour l'État d'origine ;
- Quand la responsabilité est encourue par plus d'un État, le montant de l'indemnité est réparti entre eux par parts égales » (Réponse à la question n° 553 de M. Duquesne, 24 janvier 1995, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1994-1995, n° 145, 20 mars 1995).

P.K.

2413 REQUISITIONS. — Indemnisation.

Pas plus que les suites des « zaïrianisations » de 1973, celles des réquisitions d'immeubles opérées par les autorités locales après l'accession du Congo belge à l'indépendance ne sont complètement réglées à l'heure actuelle. Le ministre des Affaires étrangères a fourni les informations suivantes sur l'état du dossier :

« Le contentieux résultant de l'occupation, par les autorités publiques zaïroises, d'immeubles appartenant à des compatriotes, a fait l'objet de négociations entre les deux gouvernements dès 1969. Un accord est intervenu le 28 mars 1976, aux termes duquel un montant de 150.500.000 francs belges dû par la Belgique au Zaïre, à la suite de son engagement en matière d'anciens combattants de la guerre 1914-1918 et des invalides de la guerre 1940-1945, a été affecté par la Belgique, à l'apurement des loyers dus par les autorités publiques zaïroises à des ressortissants belges. En exécution de cet accord, les arriérés de loyers ont été réglés jusqu'au 31 décembre 1973.

Ce contentieux a ensuite fait l'objet de l'arrangement belgo-zaïrois du 1^{er} juillet 1985, prévoyant la reprise par l'État zaïrois, des immeubles mis en

cause, contre paiement d'une indemnité compensant la perte du droit de propriété sur les biens immobiliers en question. Depuis cette date, et malgré de nombreuses démarches de mon département et de l'ambassade de Belgique à Kinshasa, les autorités zaïroises n'ont pris aucune mesure concrète pour la mise en application de cet accord.

Lors de la dernière réunion de la grande commission belgo-zaïroise d'octobre 1988, la délégation zaïroise a remis à la délégation belge une liste de 195 bénéficiaires : cette liste était et est restée provisoire. Les autorités zaïroises doivent faire à chaque propriétaire belge une offre de reprise de leur bien immobilier sur la base de la valeur locative de ce bien en 1973 ; cette reprise a un caractère définitif et forfaitaire, l'indemnité couvrant tant les arriérés de loyers que le transfert du droit de propriété. Les autorités zaïroises n'ont jamais fait parvenir les offres de reprise chiffrées prévues dans l'arrangement de 1985, prétextant de la nécessité d'une enquête à effectuer sur place destinée à estimer l'état des immeubles concernés.

Une estimation globale de cette indemnisation est difficile à formuler étant donné que la liste définitive des bénéficiaires n'a jamais été établie avec précision. A titre indicatif, le montant total des créances locatives versées à plus de 200 propriétaires pour la période allant de 1960 au 31 décembre 1973 s'est élevé à 50.000.000 de francs belges. En l'état, aucune voie de recours de caractère judiciaire contraignant n'offrira de solution à la fois exécutoire et satisfaisante aux personnes concernées, ni à l'État belge si celui-ci tentait, par voie judiciaire, de représenter les intérêts de ces personnes. A ce stade, on ne peut qu'espérer la reprise, dès que possible, d'une solution négociée dans l'esprit de l'arrangement de 1985, et tenant compte des évolutions enregistrées depuis lors » (Réponse du ministre des Affaires étrangères à la question n° 432 de M. Maingain, 13 juillet 1994, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 120, 12 septembre 1994).

P.K.

2414 SUCCESSION D'ÉTATS.

A. SUCCESSION AUX TRAITÉS

Le *Moniteur belge* du 26 novembre 1993 publie un communiqué du ministère des affaires étrangères annonçant que par note verbale, la République de Slovénie avait notifié au ministère qu'elle se considérait liée par six conventions internationales signées à Bruxelles en 1910 et en 1952 dans le domaine du droit maritime et qu'elle succède à partir de la date d'indépendance de la Slovénie, c'est-à-dire au 25 juin 1991, aux droits et aux obligations souscrits antérieurement par la République socialiste fédérative de Yougoslavie.

B. DOMMAGES DE GUERRE DUS PAR L'EX-R.D.A.

Il résulte d'une réponse du ministre des Affaires étrangères à une question du sénateur Mairesse que les dommages de guerre dus par l'ex-R.D.A. font l'objet de la solution suivante :

« 1. Après la guerre, des négociations en vue du paiement de dommages de guerre ont eu lieu entre de nombreux pays occidentaux et la République fédérale d'Allemagne (R.F.A.), considérée comme Etat successeur du 3^e Reich. Le traité avec la Belgique date du 28 septembre 1960 et a été approuvé par une loi du 4 mars 1961.

2. Après la réunification allemande d'octobre 1990, les demandes de réparations ont été introduites par certains pays auprès de l'Allemagne pour des dommages causés pendant la guerre sur le territoire de la République démocratique allemande (R.D.A.).

L'attitude négative de l'Allemagne à l'égard de ces demandes s'est fondée sur le fait que les dédommagements payés par elle dans le passé l'étaient au nom de toute l'Allemagne, en tant que successeur du 3^e Reich. On doit noter que, pour sa part, la R.D.A. n'a jamais payé de dommages de guerre aux pays de l'Est ou aux pays occidentaux.

3. Par contre, des négociations avec le gouvernement de la R.D.A. avaient été engagées en 1974 à propos des biens appartenant à des Belges et des Luxembourgeois jusqu'au 8 mai 1945 et ensuite confisqués par la législation communiste. La réunification allemande a modifié fondamentalement la situation et une procédure a été définie pour permettre aux personnes lésées d'introduire une demande en vue de récupérer leurs biens ou d'être indemnisées.

Une loi doit encore être votée par le Parlement allemand pour préciser certaines modalités des indemnisations et créer un fonds pour le financement. » (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n^o 88, 28 décembre 1993).

J.S.

2415 *TERRITOIRE*. — Interdiction d'accès. — Restes mortels de Léon Degrelle.

Arrêté royal d'interdiction d'accès au territoire belge des restes mortels de Léon Degrelle.

« Albert II, Roi des Belges, (...). Considérant que la présence sur le territoire belge des restes mortels de Léon Degrelle est incontestablement de nature à provoquer des troubles de l'ordre public.

Considérant en conséquence qu'il est urgent de prendre des mesures en vue du maintien de l'ordre public.

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur, Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. — L'accès au territoire belge et la détention des restes mortels de Léon Degrelle sont interdits.(...).

Article 3. — En application des articles 42 et 43 du Code Pénal, une mesure de confiscation spéciale sera prononcée en cas d'infraction à l'article 1^{er} du présent arrêté.

Article 4. — En cas de confiscation tel que prévu à l'article 3 du présent arrêté, les restes mortels seront renvoyés aux autorités du pays du décès.

Article 5. — Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. (...). » (*M.B.*, 23 avril 1994).

J.S.

2416 TRAITÉS INTERNATIONAUX.

1. PROCÉDURES INTERNES. — DISPOSITIONS EN CONTRADICTION AVEC LA LÉGISLATION INTERNE

Les Communautés ont émis un avis favorable à la signature de la Charte européenne des langues régionales ouverte aux États membres du Conseil de l'Europe le 5 novembre 1992 ; cependant, comme certains articles du traité sont en contradiction avec la législation linguistique belge, des consultations complémentaires sont nécessaires ce qui retarde la signature (réponse du vice premier ministre et ministre des Affaires étrangères à la question n° 297 de Mme Maes, 24 juin 1994, *Bull. Q.R.*, sénat 1993-1994, n° 117 19 juillet 1994. La même sénateur avait déjà interrogé le même ministre sur ce point : question n° 245, 3 décembre 1993, *Bull. Q.R.*, sénat 1993-1994, n° 91, 18 janvier 1994)

2. PROCÉDURES INTERNES — COMPÉTENCE DES RÉGIONS DANS LA CONCLUSION ET L'APPROBATION DES TRAITÉS RELATIFS À L'ENVIRONNEMENT

Certains traités relatifs à l'environnement ne sont pas encore ratifiés par la Belgique. Selon le vice premier ministre et ministre des Affaires étrangères les régions ont été associées aux négociations. Quant à l'approbation, « l'obligation de la présentation de ces traités aux conseils en vue de l'approbation, incombe aux gouvernements régionaux. » (Voyez la liste présentée par le vice premier ministre et ministre des Affaires étrangères : question n° 290 de Mr. Barbé, 22 octobre 1993, *Bull. Q.R.*, chambre 1993-1994, n° 84, 29 novembre 1993).

En ce qui concerne la collaboration entre les instances fédérales et régionales en matière de traités relatifs à l'environnement le ministre précise :

« Anticipant sur un accord de coopération en matière d'environnement entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux, des réunions de coordination sont organisées, soit à ma demande, soit à la demande du ministre fédéral compétent, pour une approche efficace à tous les niveaux quant à la préparation et l'approbation des traités relatifs à l'environnement » (*Ibidem.*).

Après conclusion de cet accord de coopération entre autorités fédérales et les communautés et régions, le 8 mars 1994, approuvé par la loi du 20 août 1996, *M.B.*, 17 décembre 1996, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, la compétence pour déterminer le caractère mixte d'un traité n'est plus du ressort exclusif du gouvernement fédéral. Selon l'article 4 :

« La Conférence interministérielle arrête sur proposition du groupe de travail traités mixtes, endéans les soixante jours après l'information visée à l'article 1^{er}, le caractère mixte du traité, ainsi que en vue des négociations — la composition de la délégation belge et la position à adopter ».

(Questions n° 156 et 375, 28 février 1994, du même député au même ministre, *Bull. Q.R.*, 1993-94, n° 106, 24 mai 1994)

3. PROCÉDURES INTERNES — TRAITÉS MIXTES : TRAITÉS D'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne refuserait que les États fédérés participent à la signature des traités d'adhésion des pays scandinaves affirme Mr. Van Vaeenberg. Le premier ministre reconnaît que : « L'UE ne connaît toujours que des États membres ». En attendant la loi spéciale relative aux traités mixtes le premier ministre annonce qu'en ce qui concerne les traités, « nous anticiperons sur cette loi » (question orale, Chambre, 9 juin 1994 après-midi, C.R.A., SO 1993-1994).

Sur les procédures internes relatifs aux accords Uruguay Round, voyez la réponse du ministre de l'Intérieur à la question orale de M. Dierickx (A.P., Chambre, 9 décembre 1993, p. 466).

4. PUBLICATION DES TRAITÉS AU *MONITEUR BELGE* — MOMENT DE LA —

À propos du retard mis à publier les conventions de Vienne sur le droit des traités, le vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères attire l'attention sur le fait que :

« la publication des traités dans le *Moniteur Belge* n'est pas seulement liée à l'approbation parlementaire du traité, mais également à la ratification sur le plan international. »

Plus particulièrement pour les deux traités de Vienne sur le droit des traités, il fallait attendre, pour les publier « que la procédure d'acceptation prescrite concernant les réserves déposées par la Belgique à l'occasion de la ratification, soit terminée. » Le ministre rappelle que l'article 53 de la convention de 1969 relatif à la nullité des traités en conflit avec une norme de *jus cogens* posait un problème. Le gouvernement s'en était expliqué dans l'exposé des motifs : *Doc parl*, Chambre, 1990-1991 n° 1472-1 (question n° 314 de M. Valkeniers, 25 août 1994, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1994-1995, n° 128, 11 octobre 1994) (voyez déjà MATHY Denise, « La Belgique et la convention de Vienne sur le droit des traités », cette *Revue*, 1992, pp. 241 et s).

5. PUBLICATION DES TRAITÉS AU *MONITEUR BELGE* — TEXTE FAISANT FOI

Le plus souvent le texte néerlandais d'un traité ne fait pas partie des textes faisant foi. Ne convient-il pas dès lors de publier le texte authentique à partir duquel la traduction vers le néerlandais a été effectuée afin que les citoyens néerlandophones ne pensent pas que la traduction est basée sur le texte français ? (Question de M. Annemans n° 271, 22 septembre 1993, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1993-1994, n° 79, 18 octobre 1993).

L'article 8 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative règle la question de la langue de publication des traités au *Moniteur belge* en prévoyant qu'elle se fait

« dans un texte original avec traduction française ou néerlandaise. Dans le cas où le texte original n'a pas été établi en français ou en néerlandais, la traduction dans les deux langues est également publiée au *Monteur belge* » (*Ibidem.*)

6. RÉSERVES AUX CONVENTIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE

Deux types de questions relatives aux réserves aux conventions du Conseil de l'Europe ont été posées au Vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères.

La première porte sur les raisons du maintien de réserves belges à certaines conventions du Conseil. En réponse à cette question le ministre a précisé :

1. *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*

A l'heure actuelle, la Belgique n'envisage pas le retrait de ses réserves. Les deux premières réserves (perquisition ou saisie d'objets et prêt de détenus) se justifient par l'existence d'une législation belge en ces matières. Aucune modification de la législation belge n'est prévue dans un futur proche. Les deux dernières réserves se justifient par le régime particulier existant entre les États du Benelux.

2. *Convention européenne pour la répression du terrorisme*

La Belgique va certainement maintenir la réserve apportée à cette convention, tout particulièrement suite à l'adhésion de nouveaux États au Conseil de l'Europe. Il faut également noter que toute décision de modification de cette convention devrait se faire en concertation avec les autres États membres de l'Union européenne.

3. *Convention européenne d'assistance sociale et médicale*

Aucune modification de la convention n'est à prévoir. Vu la législation belge relative au minimum de moyens d'existence, la réserve doit être maintenue.

4. *Convention européenne relative à la protection sociale des agriculteurs*

Ces réserves doivent être maintenues en raison de la législation sociale belge en cette matière.

5. *Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition*

A l'heure actuelle, cette convention ne connaît que très peu de cas d'application car elle prévoit une collaboration judiciaire beaucoup trop complexe et coûteuse. De plus, vu le nombre peu élevé de ratifications, cette convention a une portée excessivement limitée.

6. *Arrangement européen pour la protection des émissions de télévision*

La Belgique n'est plus partie à cette convention, qui date de 1960 et qui n'a plus été prorogée.

7. *Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie*

Cette réserve pourrait éventuellement être supprimée. En effet, un projet d'arrêté d'exécution de la loi sur le bien-être des animaux est examiné en ce moment par le ministre de l'Agriculture. Ce projet prévoit l'interdiction de couper les oreilles et les queues des animaux.

8. Je signale également à l'honorable membre que la Convention européenne sur l'équivalence des périodes d'études universitaires et la Convention européenne sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires traitent de matières qui relèvent désormais de la compétence des Communautés. Je suggère donc à l'honorable membre de s'adresser aux Communautés en ce qui concerne les réserves qu'elles pourraient formuler.»

La seconde question porte sur l'attitude de la Belgique face à la proposition d'introduire dans toute convention du Conseil de l'Europe une clause relative à la possibilité ou non d'émettre des réserves. Sur le second point, l'introduction d'une clause relative aux réserves :

«... la Belgique réagit de manière positive à la proposition de l'assemblée. En effet, la Belgique, en règle générale, est d'avis que le recours à une réserve doit se faire avec grande circonspection. Les réserves risquent de faire perdre aux conventions leur cohésion et d'affaiblir ainsi le but recherché à l'origine, à savoir, l'harmonisation et l'unification du droit. D'autre part, le droit des gens classique (la convention de Vienne sur le droit des traités) prévoit de toujours laisser le choix aux États signataires d'apporter ou non des réserves. Dans la pratique la Belgique n'a émis de réserves que dans un nombre très limité de conventions, et ce essentiellement pour des raisons d'ordre technique.» (question n° 279 de M. Seeuws, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n° 111, 7 juin 1994).

D.M.

2417 *UNION EUROPÉENNE*. — Traité sur l'U.E. — Citoyens européens. — Sécurité européenne. — Accords de Schengen. — L'Union européenne et la Belgique.

1. LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE DANS SON ENSEMBLE

Transparence

Le déficit démocratique et la transparence au sein de l'Union européenne ont fait l'objet d'un rapport présenté par M. Nothomb, voy. Conférence des Organes spécialisés en affaires communautaires (COSAC X), Athènes, 9 et 10 mai 1994, Rapport fait par MM. De Bremaeker et Matthijs, Chambre des Représentants et Sénat, S.O. 1993-1994, 13 juin 1994, pp. 8 à 23.

La publicité accordée aux travaux et documents du Conseil des Ministres de l'Union européenne a, par ailleurs, fait l'objet de la question n° 537 de M. Barbé du 27 février 1995 adressée au Ministre des Affaires étrangères (*Bull. Q.R.* Chambre 1994-1995, n° 149). Dans sa réponse, le Ministre a relevé que le Conseil a modifié son règlement pour permettre l'organisation de débats ouverts sur les programmes de travail de la Présidence ou de la Commission ainsi que sur certaines questions importantes, mais surtout pour rendre publics les résultats des votes intervenus au sein du Conseil, en particulier quand celui-ci agit dans le cadre de la procédure législative. S'agissant de l'accès du public aux documents du Conseil, le Ministre ajoute

que la décision du 20 décembre 1993 pose le principe général de l'accès le plus large possible aux documents du Conseil de l'Union européenne. Il souligne combien le Gouvernement belge s'est montré soucieux de la publicité accordée aux travaux et documents du Conseil et ajoute qu'il demeurera vigilant pour que, à l'avenir et particulièrement à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de 1996, le développement du rôle législatif du Conseil aille de pair avec une plus grande ouverture et transparence des travaux menés à ce titre.

Elargissement

L'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne a donné lieu à de nombreuses discussions. Voy. la question orale de M. Morael sur l'extension de l'Union européenne et réponse de M. Claes, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, Séance plénière du 3 mars 1994, Compte rendu analytique, séance plénière ; l'exposé de M. Yiannos Kranidiotis, Secrétaire général du Ministère grec des Affaires étrangères et point de vue de la Belgique, Conférence des Organes spécialisés en affaires communautaires (COSAC X), Athènes, 9 et 10 mai 1994, Rapport fait par MM. De Bremaeker et Matthijs, Chambre des Représentants et Sénat, S.O. 1993-1994, 13 juin 1994, pp. 37 à 44 ; la discussion générale relative au projet de loi portant approbation du Traité d'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne, des annexes, des protocoles et de l'acte final, signés à Corfou, le 24 juin 1994, Sénat, Compte rendu analytique, Séance plénière, Mercredi 23 novembre 1994 ; et la discussion générale relative à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne, Chambre des Représentants, Compte rendu analytique, Séance plénière, Session 1994-1995, mardi 20 décembre 1994, pp. 295 à 296.

L'interpellation de M. Jonckheer au Premier Ministre sur « l'état des réflexions sur la redynamisation de l'Union européenne » porte entre autres sur la situation des pays d'Europe centrale et orientale (Sénat, Compte rendu analytique, 7 décembre 1994, pp. 175 à 177).

Une proposition de résolution relative à la partition de Chypre et à son adhésion à l'Union européenne a été déposée par M. De Bremaeker, (Chambre des Représentants, 1661/1 et s. — 1994/95).

2. LE PREMIER PILIER DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

CITOYENS EUROPÉENS : DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AUX ÉLECTIONS COMMUNALES

L'article 8 B, du Traité de Maastricht consacre la participation des citoyens européens aux élections communales et européennes. Les travaux parlementaires belges ont porté sur ces deux aspects.

Droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen

Aux termes de l'article 8 B, 2°, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen dans l'État membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil devra adopter à l'unanimité pour le 1^{er} décembre 1993 une directive sur le droit de vote actif et passif pour le Parlement européen. La directive du Conseil des Communautés européennes n° 93/109/CE du 6 décembre 1993 prévoit, en exécution de l'art. 8 B, 2°, que les citoyens de l'Union résidant sur le territoire d'un autre État membre que celui dont ils possèdent la nationalité peuvent être admis au vote et à l'éligibilité pour l'élection du Parlement européen dans cet État dans les mêmes conditions que celles qui sont applicables à ses ressortissants. Les travaux parlementaires se sont principalement rapportés à un projet de loi qui tend à transposer cette directive dans l'ordre interne belge. Voy. projet de loi modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen et portant exécution de la directive du Conseil des Communautés européennes n° 93/109/CE du 6 décembre 1993, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur par M. Scharff, 1^{er} mars 1994, *Doc. Sénat*, 986-1 et 2 (1993-1994) et Chambre des Représentants, 1354/1 et s. — 1993/94, Sénat 1064 (1993-1994) et Discussion générale du projet de loi modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen et portant exécution de la Directive du Conseil des Communautés européennes n° 93/109/CE du 6 décembre 1993, Compte rendu analytique, Séance plénière, Mardi 29 mars 1994, S.O. 1993-1994, pp. 746 à 748.

Les questions parlementaires ont surtout porté sur les conditions auxquelles est soumis, en Belgique, l'exercice du droit de vote aux élections européennes accordé aux ressortissants des autres États membres de la Communauté européenne. Tant aux termes du projet de loi qui transpose la directive du 6 décembre 1993 dans le droit interne belge qu'aux termes de la directive elle-même, l'électeur communautaire dispose d'une option en ce sens qu'il peut exercer son droit de vote soit dans l'État où il réside soit dans son État d'origine. Sur cette option, voir la question n° 684 de M. Perdieu du 24 janvier 1994 adressée au Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique (*Bull. Q.B.*, 1993-1994 n° 97 du 7 mars 1994). La comparaison entre, d'une part, les droits des citoyens européens résidant en Belgique aux élections européennes, qui auront le choix de voter soit pour une liste de leur pays soit pour une liste belge et, d'autre part, les droits des Belges

comme, par exemple, les droits des Flamands domiciliés en Région wallonne qui sont obligés de voter pour une liste wallonne a donné lieu à la question n° 501 de M. Laverge du 4 mars 1994 adressée au Ministre de l'Intérieur. Dans sa réponse, le Ministre questionné a notamment souligné que les Flamands domiciliés dans la Région wallonne ne résident pas à l'étranger (*Bull. Q.B.*, Sénat 1993-1994, n° 104 du 19 avril 1994).

Il n'est pas question de conférer un double droit de vote aux citoyens européens. Ils voteront soit pour des listes belges soit pour les listes de candidats de leur pays d'origine. Pour prévenir les abus éventuels, les États membres échangeront les informations nécessaires. A cet égard, voy. la question n° 712 de M. Van Nieuwenhuysen du 10 février 1994 adressée au Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, concernant les mesures à prendre si certains ont voté en même temps en Belgique et dans leur pays d'origine. Pour être inscrit sur la liste des électeurs, le ressortissant d'un autre État membre de l'Union doit produire une déclaration écrite dans laquelle il s'engage à n'exercer son droit de vote que dans le pays où il réside. Le demandeur est alors supposé renoncer à exercer son droit de vote dans son État d'origine. Dès que la liste des électeurs est établie, le Ministère de l'Intérieur transmet à l'État d'origine la liste de ses ressortissants inscrits sur la liste électorale belge. En ce qui concerne les sanctions d'un double vote, celui-ci étant la conséquence d'une fausse déclaration, les dispositions de l'article 195 du Code électoral s'appliquent (*Bull. Q.R.*, Chambre 1994-1995, n° 103, du 25 avril 1994).

Conformément au projet de loi transposant la directive du Conseil des Communautés européennes n° 93/109/CE du 6 décembre 1993, les citoyens européens souhaitant participer aux élections belges devront accomplir un certain nombre d'obligations administratives mais seront, pour le reste, soumis aux mêmes conditions que les électeurs belges, entre autres à l'obligation de vote. C'est précisément la suppression de cette obligation de vote que vise à consacrer la proposition de loi modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, *Doc. Sénat*, 1024-1 (1993-1994) et *Doc. Chambre des Représentants*, 1439/1 (1993/94).

Une proposition de loi modifiant le Code électoral en ce qui concerne le vote par procuration pour l'élection du Parlement européen a été déposée par M. Leo Peeters, (*Doc. Chambre des Représentants*, 1385/1 et s. (1993/94)). Cette proposition vise à donner à chacun le maximum de chances de participer à l'élection du Parlement européen en simplifiant la procédure et en permettant aux électeurs de donner procuration jusqu'au dernier moment. La loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, précise en effet qu'un électeur absent le jour du scrutin peut mandater un autre électeur pour voter en son nom mais que la demande doit être introduite deux mois avant le jour du scrutin. Or il n'est pas toujours facile de prévoir deux mois à l'avance qu'on sera à l'étranger.

Une proposition de loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen a été déposée par MM. Harmegnies, Michel, Philippe Charlier, Cauwenberghs et Leo Peeters (*Doc. Chambre des Représentants, 1379/1 et s. (1993/94)* et *Doc. Sénat, 1068/1 et s. (1993-1994)*). Elle vise à étendre à l'élection du Parlement européen le champ d'application de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques tout en tenant compte des impératifs spécifiques de l'élection du Parlement européen.

Droit de vote et d'éligibilité aux élections communales

L'article 8 B 1° confère aux citoyens européens résidant dans un autre État membre que celui dont ils sont les ressortissants le droit de vote et d'éligibilité aux élections communales dans l'État membre de résidence. La Commission européenne a adopté une directive prévoyant l'élargissement du droit de vote aux ressortissants de l'Union. Elle a été approuvée au Conseil Affaires générales du 19 décembre 1994 après défense par la Belgique de ses caractéristiques propres, à savoir l'existence de trois langues officielles, de trois communautés et de trois régions. Une disposition particulière dispose que, par dérogation aux autres dispositions de la directive, la Belgique peut réserver, dans un nombre limité de communes, le droit de vote aux électeurs y résidant pendant une période minimale, période qui ne peut dépasser la durée égale à un mandat du Conseil communal. La Belgique a déclaré qu'au cas où elle ferait usage de cette dérogation, celle-ci ne serait appliquée que dans certaines communes où le nombre d'électeurs visés dépasse 20 % de l'ensemble des électeurs et où une situation spécifique justifierait, aux yeux du gouvernement fédéral belge, pareille dérogation. Cette dérogation exigée par la Belgique a donné lieu à plusieurs interpellations. Voy. les interpellations jointes au Premier Ministre sur l'attitude du Gouvernement belge lors du Sommet européen d'Essen en ce qui concerne le droit de vote aux ressortissants de l'Union européenne pour les élections communales et sur l'application de ce droit en Belgique, Chambre des Représentants, Séance plénière, S.O. 1994-1995, Compte rendu analytique, Mardi 20 décembre 1994, pp. 302 à 310. Ces interpellations portent sur ce qui n'étaient alors que des rumeurs et commentaires de presse selon lesquels la Belgique aurait obtenu à Essen une exception à la mise en œuvre du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants de la Communauté européenne. Elles dénoncent à la fois les distances ainsi prises par rapport à la construction européenne dans le domaine hautement symbolique de la citoyenneté européenne et la présomption totalement non fondée, qui a amené à l'adoption de cette exception, selon laquelle les citoyens européens voteraient plutôt pour des partis francophones. C'est l'appréhension d'une francisation de certaines communes manifestée par certains, dont les élus

du Vlaams Blok, qui a prévalu sur l'avancée de la citoyenneté européenne. Dans sa réponse, le Premier Ministre déclare qu'en demandant une dérogation, il ne s'agissait pas du tout de remettre en question la citoyenneté européenne mais au contraire, de lui donner pleinement application. En effet, les citoyens européens pourront de toute façon exprimer leur vote dans leur commune. La dérogation ne se rapporterait qu'exclusivement à la durée de leur séjour en Belgique. Il s'agit notamment par là de donner l'assurance aux habitants des communes concernées que le droit de vote ne sera pas exercé par des passants occasionnels. La dérogation belge n'a donc rien à voir avec la remise en question des principes démocratiques. Elle s'inscrit dans l'esprit général de la Directive et du Traité sur l'Union. Le Premier Ministre observe que d'autres États membres, comme le Luxembourg, ont d'ailleurs aussi demandé des exceptions, qui allaient en outre beaucoup plus loin que les exceptions belges et les ont obtenues.

Dans sa réponse à d'autres interpellations jointes, le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique a fait savoir qu'il n'a aucune appréhension concernant le fait que dans son arrondissement le vote des citoyens européens pourrait franciser certaines communes. Il s'arrangera en effet en temps utile pour intéresser les citoyens européens britanniques ou allemands par exemple en leur offrant une place sur sa liste (Chambre des Représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Réunion publique du 10 février 1994, S.O. 1993-1994, Compte-rendu analytique).

D'autres aspects du droit de vote des ressortissants communautaires aux élections communales ont donné lieu à discussions. Il s'agit notamment de l'obligation de vote. Dans leur interpellation du 18 mai 1994 au Premier Ministre, M. Van Vaerenbergh et M. Van Hautem ont fait observer que les ressortissants européens auront la possibilité sans y être obligés de voter en Belgique, ce qui entraîne une distinction indéfendable entre les citoyens belges et les autres citoyens européens. Tous les ressortissants européens devant être traités de la même façon, il est souhaitable de supprimer l'obligation de vote (Chambre des Représentants, S.O. 1993-1994, Compte-rendu analytique). La relation entre droit de vote et paiement des impôts a aussi donné lieu à des questions. Voy. à cet égard, les questions jointes du 27 octobre 1994 au Premier Ministre (Chambre des Représentants, Séance plénière, Annales, S.O. 1994-1995, pp. 26 à 27). Pour certains, ceux qui peuvent émettre un vote ayant une incidence sur les impôts doivent eux-mêmes payer ces impôts. On ne pourrait donc voter qu'à partir du moment où l'on paie des impôts. C'est une application du principe américain : « no taxation without representation ». Or, comme le font remarquer les auteurs de l'interpellation, soumettre le droit de vote aux élections communales à la condition de payer des impôts sur les revenus équivaldrait à empêcher les fonctionnaires européens de voter puisqu'ils paient un impôt mais pas à la Belgique, à l'Europe.

Accords d'association

Une discussion générale a porté sur les projets de loi portant approbation de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Roumanie, d'autre part, protocoles 1 à 7, annexes I à XIX, et acte final, faits à Bruxelles le 1^{er} février 1993, de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Bulgarie, d'autre part, protocoles 1 à 8, annexes I à XVI, et acte final, faits à Bruxelles le 8 mars 1993 et de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Roumanie, d'autre part, protocoles 1 à 7, annexes I à XIX, et acte final, faits à Bruxelles le 1^{er} février 1993 Sénat, Compte rendu analytique, 21 juin 1994, pp. 903 à 904.

3. LE DEUXIÈME PILIER : SÉCURITÉ EUROPÉENNE

Pacte de stabilité

Aux termes d'une interpellation, Monsieur Jonckheer (Ecolo) a interrogé le Ministre des Affaires étrangères concernant la conférence de Paris sur le « Pacte de stabilité en Europe » : « Au-delà des éventuels accords bilatéraux, l'objectif est-il un traité de droit international assurant les frontières actuelles et les droits des minorités ? Que prévoit-on en cas de non-respect des engagements ? [...] »

Le Ministre a apporté de nombreux éléments de réponse concernant la problématique de la sécurité en Europe :

« Le Pacte de stabilité doit être regardé comme un des premiers acquis d'une politique de sécurité commune. C'est un exercice de diplomatie préventive, en première phase pour des États qui peuvent s'inscrire dans la perspective d'une adhésion à l'Union. [...] Le Pacte vise à favoriser les négociations entre ces pays, à les aider à résoudre leurs problèmes de minorités et à consolider leurs frontières. Il pourra inclure des accords déjà conclus indépendamment. [...] Le respect des engagements sera confié à la CSCE.

[...]

Il y a toujours une certaine confusion quant à la notion de minorités nationales et la définition elle-même ne fait pas l'unanimité, comme l'a montré hier soir une rencontre de la troika européenne avec les représentants des États baltes.

Le concept de partenariat pour la paix est le seul possible dans les circonstances présentes. Il évite de donner à la Russie l'impression de la préparation d'un nouvel affrontement. Le contenu du partenariat est variable. Des accords ont été signés. Il ne m'est pas possible de me prononcer sur les perspectives d'un accord avec la Russie mais la porte lui reste largement ouverte.

Sans apporter de garanties du type de celle que fournit l'article 5 du Traité de Washington, le Partenariat pour la paix constitue un facteur de stabilité et de paix en Europe. Le Conseil de l'UEO du 9 mai a confirmé ce point de vue en permettant aux PECO et aux États baltes de participer aux travaux

du Conseil des ministres. Toutes les réunions de l'UEO ne se tiendront toutefois pas de façon aussi ouverte. Dans les perspectives d'élargissement, le dialogue avec les républiques de l'ancienne URSS n'est pas exclu.

Je considère pour ma part que les décisions de l'Union atlantique et de l'UEO nécessitent une entente renforcée entre ces institutions pour éviter tout malentendu tant diplomatique que militaire. »

(Sénat de Belgique, *compte rendu analytique*, s.o. 1993-1994, 18 mai 1994, pp. 773-774, voy. également l'intervention de Monsieur Willy Claes du 26 mai 1994, relative au pacte de stabilité en Europe, reproduite dans la *Revue de la presse* du Ministère des Affaires étrangères)

Le 21 juin, postérieurement à la tenue de la conférence de lancement du Pacte européen de stabilité à Paris, MM. Van Wambeke et Timmermans ont interrogé le Ministre des étrangères concernant le Pacte de stabilité et les diverses institutions chargées de la sécurité en Europe. Ces interpellations ont donné l'occasion au Ministre de faire le point en la matière et d'exposer sa vision du Pacte.

« Cette idée initialement française de diplomatie préventive a été bien accueillie en juin 1993 par le Conseil de l'Europe. Six mois plus tard, on a décidé une action commune. La diplomatie européenne a en effet besoin d'un instrument préventif. L'Europe a fondamentalement changé. Tant que le continent était divisé en deux blocs, le maintien des frontières était une exigence essentielle pour la paix. La stabilité dépendait de la capacité de dissuasion et de l'équilibre des forces. Après 1989, s'est dessiné un nouveau modèle qui tente de dépasser le dilemme entre l'inviolabilité des frontières et le droit à l'autodétermination des peuples.

Aujourd'hui des solutions pacifiques préventives sont nécessaires. C'est l'objectif du pacte de stabilité qui vise à faire signer aux neuf pays concernés, dans la perspective de leur adhésion à l'UE, des accords mutuels de bon voisinage concernant les frontières et les minorités. Le pacte veut également promouvoir la collaboration régionale et renforcer les institutions démocratiques. Ces principes sont ceux des Nations Unies, de la CSCE et du Conseil de l'Europe. Le pacte ne se penchera pas sur des conflits existants.

[...] Le Conseil européen de Copenhague a décidé que les pays associés d'Europe centrale et orientale peuvent devenir membre de l'UE. Le pacte de stabilité veut préparer cela par des accords de bon voisinage mutuels. Les principes en matière de respect des frontières et des droits des minorités doivent être concrétisés.

[...]

La déclaration d'ouverture [de la conférence de Paris] prévoit deux tables rondes régionales, l'une pour les pays d'Europe centrale et orientale, et l'autre pour la région de la Baltique. Celles-ci seront convoquées par l'UE en concertation avec la CSCE. [...]

Le pacte et la CSCE ne font pas double emploi, mais sont complémentaires. Le but n'est pas de promouvoir la stabilité n'importe où. Le pacte s'adresse uniquement aux pays envisageant une adhésion à l'UE. Par ailleurs, la CSCE n'aboutit pas facilement à des conclusions et souffre d'une faiblesse structurelle et financière. En outre, nous ne sommes pas d'accord pour accorder à la Russie un droit de regard. Voilà trois motifs de donner une chance au pacte.

Il me semble en tout cas que l'Union européenne ne peut pas se permettre d'intégrer des pays dont les frontières ne sont pas définitivement fixées ou

dont les minorités ne sont pas traitées conformément aux principes de la CSCE, du Conseil de l'Europe et des Nations Unies. [...] »

Le Ministre conclut en affirmant que. « [L]a Belgique a toujours été partisan d'une Europe fédérale qui tend délibérément à une finalité politique. Nous devons soutenir résolument l'action commune. [...] L'année prochaine, on organisera une conférence finale sur le pacte de stabilité. Les pays d'Europe centrale et orientale apporteront alors un réseau d'accords bilatéraux de bon voisinage. Un élément important est le fait que suivi, l'évaluation et l'application seront confiés à la CSCE. » (Sénat de Belgique, *compte rendu analytique*, s.o. 1993-1994, 21 juin 1994, pp. 919-920. Voyez également le document final sur le Pacte de stabilité (20 mars 1995) publié in *Agence Europe*. Documents n. 1927, 29 mars 1995).

Union de l'Europe occidentale

On se référera aux différentes déclarations du Conseil des Ministres de l'UEO, lors des réunions de Luxembourg, le 22 novembre 1993, in *Nouvelles atlantiques* n. 2573, du 24 novembre 1993 ; de Noordwijk, le 14 novembre 1994, in *Europe*, n. 1910, du 19 novembre 1994, ainsi que « Les conclusions préliminaires pour la définition d'une politique européenne de défense commune examinées par le Conseil de l'UEO », in *Europe*, n. 1911, 22 novembre 1994 ; et de Lisbonne, le 15 mai 1995, in *Europe*, n. 1933, du 17 mai 1995.

Le 14 mars 1995, Monsieur Kempinaire a interrogé le Ministre des Affaires étrangères sur l'attitude de la Belgique à l'égard du projet de création d'un Conseil européen de sécurité et de défense et sur les compétences de ce dernier, mais aussi sur la création d'une force multinationale européenne pour les interventions humanitaires (Question n. 542 de M. Kempinaire du 14 mars 1995 au Ministre des Affaires étrangères, *Bull. Q.R.*, Chambre 1994-1995, n. 152). Dans sa réponse, le Ministre a

« L'idée de constituer un Conseil européen de sécurité et de défense, comprenant les membres de l'UEO est une voie de réflexion dont il faudra examiner avec prudence tous les aspects. J'estime inopportun la création d'un nouvel organe, se réunissant régulièrement au niveau des Chefs d'État et du gouvernement. Pareil sommet de l'UEO risquerait de porter atteinte à l'unicité et l'autorité du Conseil européen. [...] »

Un rapprochement institutionnel entre l'UEO et l'Union européenne me semble plus fructueux. Nous pourrions de cette manière continuer à construire sur la base du traité de l'Union européenne et de la Déclaration de l'UEO à Maastricht, qui ont chacun reconnu l'UEO comme faisant partie intégrante du développement de l'Union européenne. [...] ».

Concernant la création d'une force multinationale, le Ministre a rappelé que

« La Belgique a totalement soutenu la proposition présentée par l'Italie, en juillet 1994, de constituer une force d'intervention multinationale UEO pour

des opérations humanitaires d'urgence. Outre qu'elle correspond à un réel besoin, cette initiative vise en effet à concrétiser l'une des nouvelles tâches de l'UEO identifiées par la Déclaration de Petersberg — 'les missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants' — et ainsi à développer de manière pragmatique les capacités opérationnelles de l'UEO dans un domaine où l'attente des populations est à juste titre particulièrement grande. Le Conseil des ministres de l'UEO de novembre 1994 a avalisé cette initiative et chargé le Conseil permanent d'en assurer la mise en œuvre. »

Embargos décidés par l'Union Européenne

Après avoir rappelé que le Conseil de l'Union européenne a décidé d'imposer à l'égard du Soudan un embargo sur les armes, munitions et équipements militaires, Madame Maes interrogé le Ministre sur les autres pays concernés par ce type de mesure, ainsi que sur l'attitude de la Belgique en la matière. Le Ministre a tout d'abord énoncé la liste des pays visés par les mesures européennes :

« Dans le cadre de la Coopération politique européenne, le Conseil des ministres a décidé d'imposer un embargo sur les exportations militaires vers les pays suivants : Myanmar (29 juillet 1991), Chine (27 juin 1989), Libye (14 avril 1986), Syrie (10 novembre 1986), ex-Yougoslavie (5 juillet 1991) et Zaïre (7 avril 1993). L'embargo le plus récent de l'Union européenne est celui sur le Soudan, à l'initiative de la Belgique. Il fut le premier embargo décrété en application de la PESC établie par le Traité de Maastricht et porte sur les quatre catégories de la liste commune de référence (armes meurtrières et munitions, plate-formes armées, plate-formes non-armées, équipement auxiliaire). A propos du Nigéria, il a été convenu sur le plan européen de rejeter systématiquement toutes les nouvelles demandes de licence pour du matériel militaire sans qu'un embargo formel ait été décrété. »

Le Ministre a ensuite rappelé que la Belgique était liée par les embargos décidés par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Et enfin, il a précisé, à propos des embargos unilatéraux mis en place par la Belgique, que ceux-ci « ne sont pas publiés. Ils ont été notifiés confidentiellement lors de la réunion conjointe des commissions des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, le 10 mai 1994 ». Le Ministre a rappelé que « La loi du 5 août 1991 permet au Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur d'établir des embargos de fait, sans formalités spécifiques, par simple refus systématique de toutes les demandes de licences pour un pays déterminé » (Question n. 287 de Mme Maes au Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères du 11 mai 1994, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994, n. 112 du 14-06-1994).

4. LE TROISIÈME PILIER DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE ET LES ACCORDS DE SCHENGEN

Troisième pilier du Traité sur l'Union européenne

Plusieurs questions ont été posées sur les différents niveaux de travail au sein du troisième pilier, principalement sur la nature, la composition et les

fonctions du Comité K 4 (Voy. les questions n° 658 de M. Van Dienderen du 24 décembre 1993 au Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, *Bull. Q.R. Chambre* 1993-1994, n° 92 du 31 janvier 1994 ; n° 514 de M. Coveliers du 7 décembre 1993 au Ministre de la Justice, *Bull. Q.R. Chambre* 1993-1994, n° 99 du 21 mars 1994 et n° 464 de M. Van Dienderen du 3 novembre 1994 au Ministre des Relations extérieures sur le Comité K4, *Bull. Q.R. Chambre* 1994-1995, n° 131 du 5 décembre 1994).

Le projet de création du Système d'information européen (S.I.E.) et ses relations avec le Système d'information Schengen (S.I.S.) ont aussi donné lieu à des interrogations. Voy. à cet égard, la question n° 443 de M. Van Belle du 6 décembre 1993 adressée au Ministre de l'Intérieur, qui concerne le projet de création du S.I.E. et la prise en compte dans le cadre de ce projet des critiques qui ont été adressées au S.I.S. Dans sa réponse, le Ministre a déclaré que le S.I.E. est appelé à se substituer au S.I.S. La finalité de ces deux systèmes est identique et vise la création d'une banque de données constituée de signalements de personnes et d'objets qui sera consultée dans des buts déterminés. Le projet de Convention S.I.E. est en voie d'être finalisé. Le Ministre met en doute les critiques formulées à l'encontre du S.I.S. et déclare que ce système bénéficie de l'aval des autorités nationales de contrôle en matière de protection des données et offre de nombreuses garanties inscrites dans la Convention de Schengen. Il précise que les garanties en matière de protection des données à caractère personnel au niveau S.I.E. ont été calquées sur les dispositions de la Convention Schengen et adaptées aux législations des États membres de l'Union européenne qui ne sont pas signataires de Schengen (*Bull. Q.R., Sénat* 1993-1994 n° 91 du 18 janvier 1994).

Les Accords de Schengen

On se rappellera que la convention de Schengen est un accord international de type classique conclue le 19 juin 1990 par l'Allemagne, la France et les pays du Bénélux. Conformément à son article 139.2, la Convention de Schengen est entrée en vigueur pour les cinq pays fondateurs le 1^{er} sept. 1993. Cette entrée en vigueur n'entraînait cependant que l'application des dispositions de la Convention relatives au fonctionnement du Comité exécutif. Pour ce qui est de toutes les autres dispositions de la Convention et donc de la suppression effective des contrôles aux frontières intérieures, ces dispositions auraient dû être appliquées trois mois plus tard, soit à partir du 1^{er} décembre 1993. Mais cette « entrée en vigueur sur le terrain » ne s'est pas faite. Les pays signataires ont soumis l'entrée en vigueur sur le terrain à une décision du Comité exécutif qui devait constater que toutes les conditions fussent remplies. Ce constat est intervenu pour ce qui concerne toutes les conditions préalables sauf en ce qui concerne le S.I.S. le 14 décembre 1993. Il est intervenu pour le S.I.S. le 14 décembre 1994, en ce sens que le

Comité a déclaré que le S.I.S. sera pleinement opérationnel pour le 26 mars 1995. A cet égard, voy. le rapport d'information fait au nom du Comité d'avis chargé de question européennes par M. Jonckheer, *Doc. Sénat*, 14 mars 1995, 1325 (1994-1995) qui retrace les reports successifs de l'entrée en vigueur de la Convention Schengen ainsi que les raisons politiques et techniques de ces reports. Ce rapport contient aussi des développements sur le lien juridique entre Schengen et l'Union européenne et aborde notamment la question de savoir si le 3^e pilier de l'Union européenne peut se substituer à Schengen à court terme et fait le bilan de l'état d'avancement des travaux dans le cadre du 3^e pilier de l'Union européenne.

Plusieurs questions parlementaires ont porté sur les reports successifs de l'entrée en vigueur de la Convention d'application de l'Accord de Schengen et sur les raisons de ces reports (voy. la question orale de M. Suykerbuyk au Ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes, *Belgische Senaat, Beknopt Verslag, Openbare Vergadering, woensdag 12 januari 1994*). Certaines questions ont à la fois porté sur le retard de l'entrée en vigueur de la Convention Schengen et sur le rapport entre cette Convention et le 3^e pilier du Traité de Maastricht. Voy. à cet égard, la question n^o 115 de M. Van Belle du 19 mai 1994 adressée au Ministre du Commerce extérieur et des affaires européennes. Sur le rapport avec le 3^e pilier, le Ministre questionné déclare que les douze États membres de l'Union devraient hériter de l'acquis technique Schengen et que le S.I.E. devrait prendre la succession du S.I.S. Il n'est donc pas question de développer à grands frais un système parallèle au S.I.S. pour les Douze. Le Ministre observe que la réussite politique de Schengen est la condition du bon fonctionnement du 3^e pilier et que, sur le plan pratique, Schengen, jouant son rôle de laboratoire, essuie, pour le compte de l'Union européenne, les plâtres des difficultés juridiques et techniques soulevées par la libre circulation des personnes. Le Ministre souligne également que la Convention Schengen prévoit une coopération policière et judiciaire plus approfondie que les projets en cours d'élaboration au sein de l'Union de sorte que même si tous ceux-ci devaient aboutir, certaines dispositions Schengen resteraient en vigueur sur base de l'article K 7 du Traité sur l'Union. Le Ministre conclut en mettant en exergue le grand intérêt de la Convention de Schengen car elle est la seule voie crédible permettant l'instauration à court terme de la libre circulation des personnes. (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1993-1994 n^o 113 du 21 juin 1994). La question n^o 699 du 13 janvier 1995 de M. Van Belle au Ministre des Affaires intérieures et de la fonction publique traite aussi à la fois du report de l'entrée en vigueur de la Convention Schengen et des rapport entre cette Convention et le Traité de Rome en matière de libre circulation des personnes (Questions et Réponses, Sénat, 28 février 1995, n^o 148).

La question orale de M. De Man au Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, concernant l'entrée en vigueur de l'Accord Schengen, portait notamment sur le rôle à reconnaître au Parlement belge dans la pro-

cédure de ratification. Dans sa réponse, le Ministre a déclaré que le Parlement est constamment tenu au courant de l'évolution du dossier et qu'il peut interpellier le gouvernement (Kamer van Volksvertegenwoordigers, beknopt verslag van plenaire vergadering, plenaire vergadering, donderdag 8 december 1994).

Dès l'entrée en vigueur de la Convention Schengen, Mme Lizin a interpellé le Ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes sur la mise en vigueur, l'application effective, l'extension vers d'autres pays des Accords Schengen et les mesures de vulgarisation de ces Accords (interpellation n° 1358, Chambre des Représentants, Commission des Relations extérieures, Compte rendu analytique de la Réunion publique de Commission, Réunion publique du mercredi 29 mars 1995).

La question n° 666 posée par M. Schellens le 11 août 1993 au Vice Premier Ministre et Ministre des communications et des entreprises publiques, concerne un aspect particulier des modalités de suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen : les mesures à prendre dans les aéroports belges en exécution de l'accord de Schengen. Le Ministre répond que la manière de séparer physiquement les passagers dans les aéroports entre trafic intra-et extra-Schengen afin que le contrôle systématique des passeports des passagers voyageant dans les pays Schengen viennent à disparaître est à l'étude (*Bull. Q.R.*, Chambre 1993-1994, n° 82 du 16 novembre 1993).

De nombreuses questions concernent les mesures compensatoires à la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

Parmi elles, certaines portent sur le renforcement des contrôles aux frontières extérieures, voy. la question n° 609 de M. De Bremaeker du 3 janvier 1994 adressée au Ministre de l'intérieur et de la fonction publique, concernant la surveillance des navires et marins étrangers pendant leur séjour en Belgique et le contrôle des personnes aux frontières maritimes dans le cadre de l'accord Schengen et, plus particulièrement les tâches du Commissaire maritime en la matière. Dans la réponse à cette question, le Ministre précise que la côte belge, en ce compris les ports désignés comme points de passage frontaliers c'est-à-dire Anvers, Ostende, Zeebruges, Nieuport et Gand, est considérée comme frontière extérieure de l'espace Schengen. La surveillance sera renforcée sur toute l'étendue de la côte belge et le contrôle s'effectuera selon les normes Schengen dans les ports précités (*Bull. Q.R.*, Chambre 1993-1994, n° 100 du 28 mars 1994 et sur le même sujet, la question n° 833 de M. De Bremaeker du 3 janvier 1993 adressée au Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Entreprises publiques, *Bull. Q.R.*, Chambre 1993-1994, n° 96 du 28 février 1994). La question n° 1028 du 10 février 1995 de M. Annemans au Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la fonction publique, concerne quant à elle l'effet des

accords de Schengen sur les fonctions de la police maritime, (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1994-1995 n° 147 du 3 avril 1995).

D'autres portent sur le système d'information Schengen. Voy. à cet égard la question n° 527 de M. Van Dienderen du 30 juillet 1993 adressée au Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, concernant l'ordinateur du système national d'information de Schengen (N.S.I.S.) et les modalités de son installation à la gendarmerie (*Bull. Q.R.*, Chambre 1993-1994, n° 79 du 18 octobre 1993); la question n° 407 de M. Van Dienderen du 30 juillet 1993 adressée au Ministre de la Justice, concernant le Système d'information de Schengen et plus précisément les informations sur les personnes accompagnant les personnes susceptibles de présenter un danger pour la sécurité publique ainsi que l'existence éventuelle d'accords sur les critères d'après lesquels une personne constitue une menace pour la sécurité d'un pays (*Bull. Q.R.*, Chambre 1993-1994, n° 80 du 25 octobre 1993); la question n° 1063 de M. Van Dienderen du 10 mars 1995 adressée au Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, concernant le Système d'information de Schengen et plus précisément sur les utilisateurs de drogues, (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1994-1995 n° 151); et la question n° 4 de M. Van den Eynde du 28 juin 1995 adressée au Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, concernant une affaire où l'identification des propriétaires de véhicules immatriculés en France n'a pu avoir lieu malgré les accords de Schengen et les traités multilatéraux de coopération européenne relatifs à la lutte contre la criminalité (*Bull. Q.R.*, Chambre, Session extraordinaire n° 1 du 14 août 1995).

La question n° 1061 de M. Van Dienderen du 10 mars 1995 adressée au Ministre de la Justice concerne les contrôles à l'intérieur du territoire Schengen et plus spécialement le nombre croissant des contrôles d'identité des ressortissants étrangers et leur conformité à la loi sur la fonction de police ainsi que les personnes visées par ces contrôles (*Bull. Q.R.*, Chambre 1994-1995, n° 148 du 10 avril 1995). Dans sa réponse, le Ministre souligne que la suppression des contrôles aux frontières intérieures ne signifie pas que les contrôles de police à l'intérieur du territoire sont abolis. Ils seront renforcés dans le sens que du personnel sera libéré aux frontières extérieures et que les policiers bénéficieront de moyens techniques plus performants (le SIS) et de mécanismes de coopération mieux adaptés avec les autorités et services des autres pays Schengen.

5. L'UNION EUROPÉENNE ET LA BELGIQUE

Transposition du droit européen en droit interne et exécution des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes

Ce n'est pas simple de se faire une idée exacte de la situation en matière de transposition des actes normatifs européens en droit interne comme l'il-

lustrent les nombreuses questions parlementaires relatives à la transposition en droit interne de directives spécifiques (Voy. notamment, comme exemple d'une longue série, la question n° 318 de M. De Mol adressée au Ministre des affaires économiques du 16 juin 1994, sur la transposition en droit interne de la directive 89/106/CEE concernant le rapprochement des mesures législatives et administratives des États membres relatives aux matériaux de construction, *Bull. Q.R.*, Chambre 1993-1994, n° 114 du 18-7-1994) ou les questions sur l'état d'avancement de la transposition en droit interne des directives européennes en général (Voy. la question n° 218 de M. de Mol du 23 mars 1993 au Ministre pour l'intégration sociale, la santé publique et l'environnement, *Bull. Q.R.*, Chambre 1994-1995 n° 134 du 27 décembre 1995 ou la question n° 100 de M. Desutter du 22 septembre 1993 adressée au Ministre du Commerce extérieur et des affaires européenne, *Bull. Q.R.*, Sénat 1993-1994, n° 79 du 24 octobre 1993). Des questions ont également été posées sur l'exécution par la Belgique des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes (Voy. question n° 7 de M. Hugo Van Dienderen du 17 juillet 1995 et réponse qui énumère tous les arrêts pour lesquels la Belgique n'a pas encore pris les mesures d'exécution nécessaires, *Bull. Q.R.* Chambre S.E. 1995 n° 2 du 28 août 1995).

L'état d'avancement de la transposition du droit européen et notamment des directives des Communautés européennes en droit interne a fait l'objet d'un rapport rédigé par M. Geens (Comité d'avis chargé de questions européennes, 23 juin 1994, Sénat, Session 1993-1994, 1156-1 (1993-1994). Il ressort notamment de ce rapport que la Belgique n'est pas à la traîne mais qu'il faut néanmoins poursuivre les efforts consentis et continuer à améliorer l'examen administratif des dossiers de transposition. Pour pouvoir contrôler la transposition, une bonne connaissance des données sur les dossiers de transposition est nécessaire, il est donc recommandé dans le rapport qu'il n'y ait qu'une seule liste standard, continuellement mise à jour, de toutes les directives et autres actes normatifs devant encore être transposés et/ou au sujet desquels une procédure pour cause de non-transposition, de non-conformité de la transposition ou d'application inadéquate est en cours devant la Cour.

Un projet de loi a été déposé qui concerne la transposition et l'exécution du droit des Communautés européennes dans l'ordre juridique interne. Il vise entre autres à améliorer la connaissance de la situation en matière de transposition des actes normatifs européens en droit interne. (Voy. rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions par M. Stroobants, 30 mai 1994, Sénat ; Session 1993-1994, 424-1 et s. ; discussions générales et vote des articles, Sénat, Annales parlementaires, Séances du jeudi 16 juin 1994, pp. 2419-2420 ; pro-

jet amendé par le Sénat, 17 juin 1993-94, Chambre des Représentants, S.O. 1993-1994, n° 1503/1 et s.).

A.W. / L.W.

2418 *VISA*. — Refus d'octroi. — Ingérence.

A. REFUS PAR L'AMBASSADE DE L'INDE DE VISAS À DES PARLEMENTAIRES BELGES VOULANT SE RENDRE AU PUNJAB

Interrogé par le sénateur Cuyvers à propos du refus par l'Inde de visas à une mission de parlementaires belges au Punjab, le ministre des Affaires étrangères répond en substance ce qui suit.

Le 24 novembre 1994 à la suite d'une demande de visas pour l'Inde par une mission de parlementaires belges, l'ambassadeur de Belgique à New Delhi fut informé que ces parlementaires étaient bienvenus et qu'une escorte serait à leur disposition s'ils le souhaitaient pour assurer leur sécurité pendant leur séjour en Inde. L'octroi de visas fut confirmé à Bruxelles par l'ambassade de l'Inde au ministère des Affaires étrangères le 27 novembre. Le 30 novembre, l'ambassadeur de Belgique à New Delhi fut à nouveau convoqué au ministère indien des Affaires étrangères pour s'entendre dire, cette fois, que « les autorités indiennes, après une enquête de leurs services de renseignements, avaient été informées que la mission était financée par des éléments en Europe qui sont membres de mouvements qui luttent pour la sécession du Khalistan ». Dès lors leur visa était annulé. La demande de visa portait comme motif un but touristique, alors que leur séjour au Punjab avait une autre finalité. C'était une raison supplémentaire d'annulation (*A.P.*, Sénat, 1^{er} décembre 1994, p. 363, réponse exprimée par Mme Smet, ministre de l'emploi et du travail au nom de son collègue des Affaires étrangères). Le ministre n'exprime — à raison — aucune critique à l'égard de la réaction indienne.

B. REFUS PAR LE SOUDAN D'UN VISA AU CARDINAL DANNEELS

Réponse du ministre des Affaires étrangères à une question du député Standaert du 10 février 1995 :

« 1. L'honorable député se réfère à un refus de visa en date du 6 février 1995 par le Soudan au cardinal Danneels. Celui-ci souhaiterait en tant que Président de Pax Christi et dans le prolongement de sa visite dans le sud du Soudan en 1994, se rendre compte de la situation générale au Soudan et du problème des personnes déplacées se trouvant dans les environs de Karthoum ainsi que dans la capitale elle-même. Le visa ayant été accordé en première instance, l'ambassade du Soudan décida de le retirer peu après, invoquant l'attitude hostile de l'organisation Pax Christi à l'égard du Soudan, illustrée par la récente publication de Pax Christi concernant le réarmement du Soudan.

2. Mes services ayant été informés de cet incident, ils ont immédiatement pris contact avec l'ambassade de Belgique au Caire, dont la circonscription s'étend au Soudan. Notre ambassadeur au Caire fut chargé de protester auprès de son collègue soudanais sur place, ainsi que par le biais de son collègue néerlandais en poste à Khartoum, quant aux raisons du retrait des visas du cardinal et de sa suite. En outre, les autorités soudanaises furent priées de coopérer afin de permettre une nouvelle visite. »

Lorsqu'une demande visa introduite par un détenteur de passeport diplomatique n'est pas suivie d'effet dans un délai « raisonnable » ou est refusée, il est admis que l'Etat qui a délivré le passeport spécial fasse les représentations jugées appropriées auprès de l'Etat requis. Ces représentations se limitent normalement à une demande de clarification, à laquelle l'Etat requis n'a aucune obligation de répondre. En principe, les représentations et la réponse éventuelle qui leur est donnée restent confidentielles.

Cependant, vu les déclarations à la presse du vice-ministre des Affaires étrangères soudanais, M. Barido, la confidentialité n'est plus requise. Celui-ci a mentionné les raisons du retrait du visa au cardinal Danneels :

1. la campagne hostile au Soudan de la part de Pax Christi,
2. Publication par Pax Christi d'un document destiné au Parlement européen, qui est à l'origine d'une condamnation du Soudan pour des accusations mensongères en matière de droits de l'homme.

Malgré les paroles acerbes du ministre Barido, les autorités soudanaises ont pris récemment une attitude plus constructive en accueillant de bon cœur la visite de délégations étrangères. » (*Bull. Q.B.*, Chambre, 1994-1995, n° 150).

L'observateur extérieur ne pourra que trouver subtiles les raisons qui justifient la différence de réaction du ministère des Affaires étrangères, devant des faits similaires d'intérêt poussé pour des mouvements séparatistes, selon qu'ils émanent de parlementaires ou d'un cardinal belges.

J.S.