Conseil d'Etat — Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
14 JAN 1957
Transmis à M. — overgemaakt aan de H
coordinations (1)

ML. L. 5562/2.

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 28 décembre 1956, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant approbation des actes internationaux suivants :

a) arrangement entre la Belgique et la France, pour le règlement de certaines créances belges sur l'armée française et de certaines créances françaises sur l'armée belge, nées pendant la guerre du fait de la présence de troupes françaises en Belgique et de troupes belges en France, conclu par échange de lettres, datées à Bruxelles, le 30 octobre 1945;

b) avenant à cet arrangement, conclu par échange de notes, datées à Bruxelles, les 10 novembre et 8 décembre 1949;

c) accord entre la Belgique et la France visant au règlement des questions litigieuses nées ou issues de la guerre, conclu par échange de lettres, datées à Paris, le 12 novembre 1954",

a donné le 3 janvier 1957 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 28e december 1956 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de volgende internationale akten :

a) schikking tussen België en Frankrijk, tot vereffening van zekere Belgische schuldvorderingen op het Franse leger en van zekere Franse schuldvorderingen op het Belgische leger, tijdens de oorlog ontstaan door de aanwezigheid van franse troepen in België en van Belgische troepen in Frankrijk, afgesloten bij wisseling van brieven, gedagtekend Brussel, 30 october 1945;

b) avenant bij deze schikking, afgesloten bij wisseling van nota's, gedagtekend Brussel, 10 november en 8 december 1949;

c) akkoord tussen België en Frankrijk, tot regeling der uit de oorlog ontstane of voortgesproten betwiste vraagstukken, afgesloten bij wisseling van brieven, gedagtekend Parijs, 12 november 1954", heeft de 3e januari 1957 het volgend advies gegeven :

Les trois arrangements conclus avec la France, dont le projet tend à soumettre les instruments à l'assentiment des Chambres, concernent la même matière et se complètent.

Ils sont, à la fois, de nature à grever l'Etat, à lier individuellement les Belges et à déroger aux lois. Ils ressortent d'échanges de lettres et de notes qui sont, pour l'Etat belge, tantôt l'oeuvre du Ministre des Affaires étrangères, tantôt l'oeuvre de l'ambassadeur de Belgique accrédité à Paris. Aucun n'a été conclu à l'intervention formelle du Chef de l'Etat; ils ne prévoient pas de ratification.

Ces arrangements constituent ce que les jurisconsultes du droit international appellent des accords en forme simplifiée (Basdevant : "La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités", deuxième partie; Rousseau :"Droit international public", n°14; L'Huilier : "Eléments de droit international public", n^{os} 319-320; Redslop :"Traité de droit des gens", p.94).

La Cour de cassation a connu de l'arrangement du 30 octobre 1945 à l'occasion d'un litige relatif à son exécution. Par son arrêt du 25 novembre 1955, la Cour en a refusé l'application pour le motif que : "n'ayant pas été approuvé conformément à l'article 68 de la Constitution, cet arrangement est dépourvu d'efficacité interne et n'a pas de force obligatoire" (Cass. , 25 novembre 1955, Bulletin 1955, p.285).

L'assentiment que le projet postule aujourd'hui des Chambres aura pour effet d'introduire dans le droit

.../...

interne les dispositions normatives de l'arrangement du 30 octobre 1945 , de l'avenant du 8 décembre 1949 et de l'accord du 12 novembre 1954, qui lui sont connexes, et de leur donner force obligatoire.

Mais il reste à déterminer quelle est la valeur des accords conclus sans l'intervention formelle du Chef de l'Etat et spécialement si, au regard de l'article 68 de la Constitution, ils sont susceptibles de recevoir cet assentiment.

Ce problème de droit constitutionnel a été soulevé devant la Cour de cassation, mais celle-ci n'a pas eu à le résoudre.

A cet égard, on relève que, par la lettre du 30 octobre 1945, le Ministre des Affaires étrangères informe l'ambassadeur de Belgique accrédité à Paris "que le Gouvernement belge désirant faciliter le règlement de certaines créances françaises sur l'armée belge et de certaines créances belges sur l'armée française, nées pendant la guerre du fait de la présence de troupes belges en France et de troupes françaises en Belgique, s'engage à appliquer les dispositions dont le texte suit : ... ".

Par la note du 10 novembre 1949, le Ministre des Affaires étrangères prie l'ambassadeur de France de vouloir bien soumettre à l'approbation du Gouvernement français "le texte ci-après que lui propose le Gouvernement belge en vue de l'extension aux créances de particuliers français sur les centres de réserve de l'armée belge, du champ d'application de l'accord franco-belge du 30 octobre 1945 relatif au règlement des réquisitions militaires".

.../...

Enfin, par la lettre du 12 novembre 1954, l'ambassadeur de Belgique accrédité à Paris porte à la connaissance du président du Conseil des Ministres, Ministre des Affaires étrangères de France, que, suite aux négociations financières qui ont eu lieu à Paris du 24 au 26 juin 1954 et à Bruxelles, le 2 juillet 1954 , "le Gouvernement belge a marqué son accord sur ce qui suit ".

Il découle de ces énonciations que les accords qui, d'ailleurs, règlent des matières étrangères aux attributions du Ministre des Affaires étrangères, émanent du Gouvernement. Le Ministre des Affaires étrangères et l'ambassadeur de Belgique accrédité à Paris n'y apparaissent que pour en consigner les termes et pour les notifier au Gouvernement français, en bref pour en établir les instruments diplomatiques.

Comme le Roi, du seul fait qu'il soumet aujourd'hui les accords à l'assentiment des Chambres, se les approprie nécessairement, il devient sans intérêt de rechercher s'il résulte ou non de ce que les accords émanent du Gouvernement que le Chef de l'Etat y est intervenu, comme le prévoit l'article 68, et, d'autre part, si le Ministre des Affaires étrangères et l'ambassadeur de Belgique accrédité à Paris ont, sans une habilitation expresse, le pouvoir d'établir les instruments diplomatiques afférents à ces accords.

De ces considérations il ne résulte pas que la méthode utilisée pour la conclusion des arrangements qui font l'objet du projet, puisse se recommander en

.../...

toutes circonstances. Il suffit de comparer les trois instruments pour apercevoir le danger d'incohérence qui la guette. Elle offre l'inconvénient de la pluralité d'instruments et expose davantage à l'imprécision, ce qui est particulièrement nuisible lorsque l'accord comporte des dispositions susceptibles de lier individuellement les Belges ou de déroger aux lois. Comme elle ne réserve pas la ratification, elle peut aussi donner lieu à des difficultés lorsque l'assentiment des Chambres étant requis, celui-ci viendrait à être refusé.

De drie schikkingen met Frankrijk, waarvan het ontwerp de oorkonden aan de Kamers ter goedkeuring voorlegt, hebben op dezelfde stof betrekking en vullen elkander aan.

Zij zijn van die aard dat zij tegelijk de Staat bezwaren, de Belgen persoonlijk verbinden en van de wetten afwijken. Zij blijken uit de wisseling van brieven en nota's, die voor de Belgische Staat het werk zijn geweest nu eens van de Minister van Buitenlandse Zaken, dan van de te Parijs geaccrediteerde ambassadeur van België. Voor geen ervan is er formele bemoeiing van het Staatshoofd geweest; zij voorzien geen bekrachtiging.

Deze schikkingen zijn wat de rechtsgeleerden op het gebied van het internationaal recht overeenkomsten in vereenvoudigde vorm noemen (Basdevant : "La conclusion et la rédaction des traités et des instuments diplomatiques autres que les traités", deuxième partie; Rousseau : "Droit international public", n° 14; L'Huilier: "Eléments de droit international public", n^{os} 319-320; Redslop: "Traité de droit des gens", p. 94).

Het Hof van cassatie heeft van de schikking van 30 oktober 1945 kennis genomen naar aanleiding van een geschil over de uitvoering ervan. Bij arrest van 25 november 1955 heeft het Hof zich tegen de toepassing verzet op grond dat "deze schikking, vermits zij niet

.../...

overeenkomstig artikel 68 van de Grondwet goedgekeurd werd, van inwendige doeltreffendheid is ontbloot en geen bindende kracht heeft" (Cass. 25 november 1955, Bulletin 1955, blz. 285; R.W. 14 oktober 1956, blz. 231).

De thans van de Kamers gevraagde goedkeuring zal tot gevolg hebben, dat de normatieve bepalingen van de schikking van 30 oktober 1945, en die van de avenant van 8 december 1949 en van het akkoord van 12 november 1954, die daarbij horen, in het interne recht worden opgenomen en bindende kracht krijgen.

Er blijft nochtans uit te maken, welke de waarde is van overeenkomsten die zonder de formele bemoeiing van het Staatshoofd zijn gesloten, en in het bijzonder of zij, gelet op artikel 68 van de Grondwet, de bedoelde goedkeuring kunnen verkrijgen.

Dit probleem van Grondwettelijk recht is voor het Hof van cassatie opgeworpen, maar het Hof heeft het niet moeten oplossen.

.../...

In dit opzicht moge worden aangestipt dat de Minister van Buitenlandse Zaken, bij brief van 30 oktober 1945 aan de te Parijs geaccrediteerde ambassadeur van België mededeelt "dat de Belgische Regering, wensend de vereffening te vergemakkelijken van zekere Franse schuldvorderingen op het Belgisch leger en van zekere Belgische schuldvorderingen op het Franse leger, ontstaan tijdens de oorlog door aanwezigheid van Belgische troepen in Frankrijk en van Franse troepen in België, de verplichting aangaat de bepalingen toe te passen, waarvan de tekst volgt : ...".

Bij nota van 10 november 1949 verzoekt de Minister van Buitenlandse Zaken de ambassadeur van Frankrijk "aan de goedkeuring van de Franse Regering de volgende tekst te willen onderwerpen, die haar door de Belgische Regering voorgesteld wordt, met het oog op de uitbreiding tot de schuldvorderingen van Franse particulieren op de reservecentra van het Belgisch leger, van het toepassingsgebied van het Frans-Belgisch akkoord van 30 october 1945 betreffende de vereffening van militaire opeisingen".

Tenslotte brengt de te Parijs geaccrediteerde ambassadeur van België, bij brief van 12 november 1954, ter kennis van de voorzitter van de raad van Ministers, Minister van Buitenlandse Zaken van Frankrijk, dat, als gevolg op de financiële onderhandelingen die van 24 tot 26 juni 1954 te Parijs en op 2 juli 1954 te Brussel plaats hebben gevonden, "de Belgische Regering haar instemming betuigt met hetgeen volgt".

.../...

Uit het aangehaalde blijkt dat deze overeenkomsten, die trouwens een materie regelen welke niet tot de bevoegdheden van de Minister van Buitenlandse Zaken behoort, van de Regering uitgaan. De Minister van Buitenlandse Zaken en de te Parijs geaccrediteerde ambassadeur van België treden daarin alleen op om de bewoordingen vast te leggen en ter kennis van de Franse Regering te brengen, kortom om de diplomatieke oorkonden ervan op te maken.

Daar de Koning zich deze overeenkomsten, alleen reeds doordat hij ze thans ter goedkeuring aan de Kamers voorlegt, noodzakelijk toeëigent, wordt het onnodig na te gaan of het feit, dat die overeenkomsten van de Regering uitgaan, al dan niet betekent dat het Staatshoofd daarin naar het voorschrift van artikel 68 is opgetreden, en, anderzijds, of de Minister van Buitenlandse Zaken en de te Parijs geaccrediteerde ambassadeur van België, zonder een uitdrukkelijke opdracht te hebben ontvangen, bevoegd zijn om de diplomatieke oorkonden betreffende die overeenkomsten op te maken.

Uit wat voorafgaat, moet niet worden afgeleid dat de methode die voor het sluiten van de onderhavige schikkingen is gevolgd, in alle omstandigheden aanbeveling kan verdienen. Een vergelijking van de drie oorkonden toont onmiddellijk aan, dat de samenhang in zodanige gevallen bedreigd is. Behalve het bezwaar van de veelheid der oorkonden, levert deze methode gevaar voor onnauwkeurigheid op, hetgeen bijzonder hinderlijk is wanneer de overeenkomst bepalingen bevat die de Belgen persoonlijk kunnen verbinden of van de wetten kunnen afwijken. Doordat zij geen voorbehoud maakt over de bekrachtiging, zou zij voorts tot moeilijkheden kunnen leiden ingeval de Kamers de vereiste goedkeuring mochten weigeren.

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, conseiller d'Etat, président
de Heren : raadsheer van State, voorzitter

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
G. VAN BUNNEN, raadsheren van State,

J. CYPRES, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN. Le rapport a été présenté par M.R. BAEYENS, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J. CYPRES.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN. Het verslag werd uitgebracht door de H.R. BAEYENS, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.