

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1964-1965.

7 AVRIL 1965.

Projet de loi portant approbation des actes internationaux suivants :

1. **l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Organisation des Nations Unies relatif au règlement des comptes nés de l'administration par les Nations Unies des anciennes bases militaires belges au Congo;**
2. **l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Organisation des Nations Unies relatif au règlement du problème des réclamations introduites auprès de l'Organisation des Nations Unies par des ressortissants belges ayant subi des dommages au Congo,**

conclus par échanges de lettres, datées à New York, le 20 février 1965.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES
PAR M. **HOUSIAUX.**

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat connaît ces problèmes.

Ils lui furent parfaitement exposés dans le rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. H. Moreau de Melen (Document, Sénat 143, ses-

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; Dehousse, Duvieusart, Gillon, Leemans, Maisse, H. Moreau de Melen, Baron Nothomb, MM. Van Bogaert, Van Houtte et Housiaux, rapporteur.

R. A 6952.

Voir :

Document de la Chambre des Représentants :
1009 (Session de 1964-1965) : Projet de loi.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1964-1965.

7 APRIL 1965.

Ontwerp van wet houdende goedkeurig van volgende internationale akten :

1. **het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie der Verenigde Naties betreffende de afdoening der rekeningen voortvloeiend uit het beheer door de Verenigde Naties van de vroegere Belgische militaire basissen in Kongo;**
2. **het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie der Verenigde Naties tot regeling van de kwestie der aanspraken die de Belgische onderdanen, welke in Kongo schade hebben geleden, bij de Organisatie der Verenigde Naties hebben doen gelden,**

gesloten bij wisseling van brieven, gedagtekend te New York, 20 februari 1965.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN (1) UITGEBRACHT
DOOR DE H. **HOUSIAUX.**

DAMES EN HEREN,

De Senaat kent deze problemen.

Zij zijn op een volmaakte wijze uiteengezet in het verslag namens de Commissie voor de Buitenlandse Zaken uitgebracht door de heer H. Moreau de Melen

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Dehousse, Duvieusart, Gillon, Leemans, Maisse, H. Moreau de Melen, Baron Nothomb, de heren Van Bogaert, Van Houtte en Housiaux, verslaggever.

R. A 6952.

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :
1009 (Zitting 1964-1965) : Ontwerp van wet.

sion de 1964-1965, pp. 25 et suivantes), ainsi que à l'exposé des motifs du projet de loi (Doc. Chambre, session de 1964-1965, n° 1009-1).

Nous renvoyons à ces deux documents auxquels il y a lieu d'ajouter une relation de la discussion devant votre Commission des Affaires étrangères, qui en fut saisie après que la Chambre ait adopté le projet par 133 voix contre 2 et 3 abstentions.

Il y a lieu, tout d'abord, de noter que la première négociation, qui a porté sur les comptes nés de l'Administration par les Nations Unies des anciennes bases militaires au Congo, fut fort longue et fort difficile.

Un commissaire fit remarquer qu'il avait été affirmé à la Chambre, que l'Organisation des Nations Unies avait racheté pour 255 millions de francs belges de matériel militaire, dont elle aurait revendu une partie à la Gendarmerie katangaise, sans que cette somme fût jamais payée et sans que l'on puisse croire sérieusement que nous en toucherions jamais un franc.

Le Ministre montra que c'était là une erreur évidente.

L'Organisation des Nations Unies réclamait, en effet, 800 millions pour la gestion des bases congolaises pendant 41 mois, tandis que la Belgique réclamait, de son côté, les 255 millions de matériel et d'équipement dont question.

La Belgique, en effet, à la diligence de son Gouvernement (il s'agit du Gouvernement qui précédait celui-ci), avait demandé à l'Organisation des Nations Unies de procéder à l'administration temporaire des bases de Kitona et de Kamina, ce qui fut accepté par la lettre du 28 août 1960 adressée par le Secrétaire général des Nations Unies au Représentant permanent de la Belgique auprès des Nations Unies.

Ceci avait fait l'objet d'une déclaration du Secrétaire général à la 887^e séance du Conseil de Sécurité soulignant que « la prise en charge des bases était nécessaire pour assurer le retrait rapide des troupes belges ainsi que pour fournir au pays une partie de l'assistance dont il a besoin étant donné que la population congolaise est tributaire de ces bases pour ses revenus ».

Cette administration devait s'inspirer « des principes généraux du droit civil relatifs à la gestion provisoire d'affaires pour autrui ».

La lettre par laquelle le Secrétaire général confirme, d'une manière détaillée, ces dispositions est datée du 28 août 1960. Elle figure en annexe XIII, page 119 du rapport sur le budget des Affaires étrangères (Document, Sénat n° 143).

La réponse du Représentant permanent de la Belgique est du 2 septembre 1960. Elle fait l'objet de l'annexe XIV. Il y est dit notamment :

« Mon gouvernement prend date de ce que :

» 1. le droit de propriété belge sur les bases en question est expressément réservé;

(Gedr. St. n° 143, zitting 1964-1965, blz. 25 vv.) alsmede in de Memorie van Toelichting van het ontwerp van wet (Gedr. St. Kamer, zitting 1964-1965, n° 1009-1).

Wij verwijzen naar die stukken, waaraan nog dient toegevoegd het relaas van de bespreking in uw Commissie voor de Buitenlandse Zaken, die het ontwerp te behandelen kreeg nadat het door de Kamer met 133 tegen 2 stemmen bij 3 onthoudingen was goedgekeurd.

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de eerste onderhandelingen over de rekeningen betreffende het beheer van de voormalige militaire bases in Kongo door de Verenigde Naties, zeer lang en moeizaam waren.

Een lid zegt dat in de Kamer is verklaard dat de Organisatie van de Verenigde Naties voor 255 miljoen Belgische frank militair materieel had aangekocht en een gedeelte ervan heeft voortverkocht aan de Katangese gendarmerie, maar dat het desbetreffende bedrag nooit is betaald en er ook geen ernstige hoop bestaat dat wij er ooit een frank zullen van ontvangen.

De Minister bewees dat dit een evidente vergissing is.

De Organisatie van de Verenigde Naties eiste inderdaad 800 miljoen voor het beheer van de Kongolese basissen gedurende 41 maanden, terwijl België van zijn kant 255 miljoen eiste voor het materieel en de uitrusting.

België had immers, door toedoen van zijn Regering (de Regering vóór de huidige), aan de Organisatie van de Verenigde Naties gevraagd om de basissen te Kitona en te Kamina tijdelijk te beheren, hetgeen die organisatie aanvaardde te doen bij brief van 28 augustus 1960 van de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties aan de Vaste Vertegenwoordiger van België bij de Verenigde Naties.

De Secretaris-generaal had hierover een verklaring afgelegd op de 887^e vergadering van de Veiligheidsraad en daarbij opgemerkt « dat de tenlasteneming van de basissen noodzakelijk was om de spoedige terugtrekking van de Belgische troepen te verzekeren en aan het land een gedeelte van de hulp te verlenen die het nodig heeft omdat de Kongolese bevolking voor haar inkomsten afhankelijk is van die basissen ».

Het beheer ervan diende te berusten op « de algemene beginselen van het burgerlijk recht betreffende de voorlopige waarneming van eens anders zaak ».

De brief waarbij de Secretaris-generaal die maatregelen in bijzonderheden bevestigt, dagtekt van 28 augustus 1960. Hij is afgedrukt als bijlage XIII, op blz. 119 van het verslag nopens de begroting van Buitenlandse Zaken (Gedr. St. Senaat, n° 143).

Het antwoord van de Vaste Vertegenwoordiger van België dagtekt van 2 september 1960. Het is opgenomen als bijlage XIV en zegt o.m. :

« Mijn Regering neemt akte ervan dat :

» 1. het eigendomsrecht van België op de betrokken basissen uitdrukkelijk wordt voorbehouden;

» 2. les techniciens belges ainsi que leurs familles bénéficieront de la protection nécessaire de la part des forces des Nations Unies;

» 3. L'Organisation des Nations Unies « n'a pas le droit de transférer les terrains, ni d'apporter des modifications importantes aux installations », et, dans la détermination de la durée de son administration, elle « devra tenir pleinement compte des intérêts légitimes des parties, des accords intervenus entre elles et de la nécessité de négociations en temps voulu concernant le sort des bases ».

» Le Gouvernement belge note que l'Organisation des Nations Unies s'inspirera pour l'administration des bases des principes généraux du droit civil relatifs à la gestion provisoire d'affaires pour autrui.

» Il comprend que les prestations pour l'entretien des bases sont à la charge de la Belgique et que les prestations fournies à l'Organisation des Nations Unies seront payées par celle-ci. »

Si la reprise d'armes et d'équipements par les Nations Unies n'était pas contestable, il n'était pas contestable non plus que la Belgique doive les frais de la gestion d'affaires provisoire qu'elle avait, à tort ou à raison, sollicitée.

Il est vain d'entamer, à ce propos, des débats juridiques sur la nature de cette gestion d'affaires provisoire, les déductions qui devraient intervenir du fait de l'utilisation des bases par les Forces de l'Organisation des Nations Unies et la non-ratification dudit accord par les Chambres législatives belges ... On ne peut apercevoir, pour notre pays, l'intérêt de pareille discussion. A ce jour, on se demande encore comment une action judiciaire aurait pu être entreprise par la Belgique, comment, si le résultat nous était favorable, le débiteur pourrait être exécuté, etc.

Il fallait régler finalement ces problèmes ex aequo et bono : en pareille occurrence, les résultats ne sont pas toujours les meilleurs. Ils ne sont pas non plus les pires. Nous estimions finalement que l'on nous réclamait légitimement quelque 190 millions; l'Organisation des Nations Unies prétendait que notre dette ne pouvait être inférieure à 410 millions; finalement, on s'est entendu pour admettre que ni l'O.N.U., ni la Belgique n'avait plus de dette l'une vis-à-vis de l'autre, les frais de la gestion d'affaires équilibrant la dette contractée du chef de fournitures et d'équipements belges.

Pour ce qui est des dommages de guerre aux personnes et aux biens des ressortissants belges au Congo qui furent dus à l'action des forces de l'Organisation des Nations Unies, le Ministre a exposé ce qui suit :

Il importe, tout d'abord, de souligner que les dossiers, introduits auprès de l'O.N.U. à l'intervention du Ministère des Affaires étrangères, représentaient un total de 150 millions pour le dommage aux personnes et 854 millions pour le dommage aux biens.

» 2. de Belgische technici en hun gezinnen de nodige bescherming zullen genieten van de strijdkrachten van de Verenigde Naties;

» 3. de Organisatie van de Verenigde Naties « niet het recht heeft de gronden over te dragen of belangrijke wijzigingen in de installaties aan te brengen » en bij de bepaling van de duur van haar beheer « ten volle rekening zal moeten houden met de rechtmatige belangen van de partijen, de onder hen afgesloten akkoorden en de noodzakelijkheid om te gelegener tijd onderhandelingen over het lot van de basissen te voeren ».

» De Belgische Regering neemt akte ervan dat de Organisatie van de Verenigde Naties zich met betrekking tot het beheer van de basissen zal inspireren op de algemene beginselen van het burgerlijk recht betreffende de voorlopige waarneming van eens anders zaak.

» Zij verstaat dat de dienstverstrekkingen voor het onderhoud van de basissen ten laste zijn van België en dat de dienstverstrekkingen voor de Organisatie van de Verenigde Naties door deze zullen worden betaald. »

De overneming van wapens en uitrustingen door de Verenigde Naties was niet voor betwisting vatbaar, doch het viel evenmin te betwisten dat België de kosten moet betalen van de voorlopige zaakwaarneming die het, terecht of ten onrechte, had verzocht.

Het is nutteloos in dit verband juridische besprekingen te beginnen over de aard van deze voorlopige zaakwaarneming, over de af te trekken bedragen wegens het gebruik van de basissen door de Strijdkrachten van de Organisatie van de Verenigde Naties en over de niet-bekrachtiging van de bedoelde overeenkomst door de Belgische Wetgevende Kamers ... Men ziet niet in welk belang zulk een bespreking voor ons land kan hebben. Tot op heden vraagt men zich nog af hoe België een rechtsvordering had kunnen instellen, hoe, ingeval de uitslag voor ons gunstig was, de schuld verhaald zou kunnen worden, enz.

Ten slotte dienden die vraagstukken ex aequo et bono te worden geregeld : in zulk een geval zijn de resultaten niet altijd de beste. Het zijn ook niet de slechtste. Per slot van rekening denken wij dat men van ons rechtmatig zowat 190 miljoen eiste; de Organisatie van de Verenigde Naties beweerde dat onze schuld niet lager kon zijn dan 410 miljoen; uiteindelijk werd overeengekomen dat de O.V.N. en België geen schuld meer hadden jegens elkaar, aangezien de kosten van de zaakwaarneming even groot waren als de schuld wegens Belgische leveringen en uitrustingen.

Met betrekking tot de oorlogsschade aan de persoon en de goederen van de Belgische onderdanen, welke te wijten was aan het optreden van de strijdkrachten van de Organisatie van de Verenigde Naties, verklaarde de Minister het volgende :

Allereerst dient erop te worden gewezen dat de dossiers, die aan de O.V.N. werden voorgelegd door bemiddeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, een totaal bedrag van 150 miljoen vertegenwoordigden voor de schade aan personen en van 854 miljoen voor de schade aan goederen.

Le Gouvernement a pris soin de ne se présenter, en aucun cas, auprès de l'Organisation internationale en excipant d'une quelconque qualité de mandataire des personnes formulant une réclamation. C'était, en effet, une qualité qu'il ne possédait point; c'était aussi s'exposer éventuellement au reproche d'avoir traité sans mandat ou d'avoir empêché qu'une action quelconque soit introduite par d'autres voies.

L'organisation des Nations Unies a reconnu que sa responsabilité pouvait être engagée, mais uniquement pour les dommages qui n'étaient pas la conséquence normale des suites des actions militaires entreprises. C'est à la lumière de ce principe que les demandes furent examinées. Bon nombre de celles-ci présentaient — ce qui est hélas trop naturel dans de pareilles circonstances dramatiques — le défaut de ne pas contenir des éléments suffisants de preuves. L'examen fut poursuivi par l'Organisation internationale avec sérieux, les preuves requises furent acceptées avec largeur de vues. Finalement, le total des demandes qui furent accueillies s'est élevé à environ 50 millions de francs belges.

Afin de parer aux inévitables erreurs d'évaluation, l'Organisation internationale majora ce montant de 25 millions. Ceux-ci, de l'avis du Gouvernement, ne peuvent évidemment être attribués qu'aux personnes dont les demandes ont été accueillies. Il fut décidé que les sommes allouées à chacune des demandes agréées seraient majorées au marc le franc.

Le projet de loi a été adopté par 8 voix contre 1 et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
G. HOUSIAUX.

Le Président,
P. STRUYE.

De Regering heeft er zorg voor gedragen zichzelf in geen enkel geval bij de Internationale Organisatie aan te bieden als mandataris, in welke hoedanigheid ook, van de personen die een eis stelden. Want dat was een hoedanigheid die de Regering niet bezat; aldus zou zij zich, in voorkomend geval, het verwijt op de hals hebben gehaald dat zij had gehandeld zonder mandaat of dat zij had verhinderd dat enigerlei vordering langs andere wegen werd ingesteld.

De Organisatie van de Verenigde Naties heeft erkend dat zij aansprakelijk kon worden gesteld, maar uitsluitend voor de schade die niet het normale uitvloeisel was van de gevolgen van de ondernomen militaire acties. De aanvragen werden onderzocht op grond van dit beginsel. Aan heel wat aanvragen — en dat is helaas maar al te natuurlijk in dergelijke dramatische omstandigheden — kleefde het gebrek dat zij niet voldoende gegevens tot staving bevatten. De Internationale Organisatie heeft het onderzoek ernstig voortgezet, en de vereiste bewijzen werden in zeer ruime geest aanvaard. Het gezamenlijke bedrag van de aanvragen waarop werd ingegaan, beliep ten slotte ongeveer 50 miljoen Belgische frank.

Om de onvermijdelijke vergissingen inzake raming te verhelpen, vermeerderde de Internationale Organisatie het voornoemde bedrag met 25 miljoen, die, naar het oordeel van de Regering, natuurlijk alleen kunnen worden toegekend aan de personen wier aanvraag is ingewilligd. Besloten werd dat de bedragen verleend op elke aangenomen aanvraag, pondspondsgewijze zullen worden verhoogd.

Het ontwerp van wet is aangenomen met 8 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
G. HOUSIAUX.

De Voorzitter,
P. STRUYE.