

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1959-1960.

SÉANCE DU 3 MARS 1960.

Projet de loi portant approbation de l'arrangement relatif aux marins réfugiés, signé à La Haye, le 23 novembre 1957.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES (1)
PAR M. MOREAU de MELEN.

MESDAMES, MESSIEURS,

Malgré la convention de Genève du 28 juillet 1951, une catégorie de réfugiés est restée en dehors de l'ordre social, sans appui national, au milieu d'une société étrangère, c'est celle des marins.

Lorsqu'ils ne disposent pas de pièces d'identité ou de titre de voyage, ce qui est souvent le cas, ils ne peuvent débarquer régulièrement et sont privés de tout statut.

Les signataires de la convention de 1951 s'étaient bien engagés, par l'article 11 de celle-ci, à examiner la possibilité d'accorder notamment des facilités de résidence aux réfugiés, régulièrement employés sur des navires battant leur pavillon, mais cet engagement moral n'avait guère été suivi d'effet.

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

MM. Struye, président; Dekeyzer, Derbaix, De Winter, Duvieusart, Gillon, Orban, Rolin et Moreau de Melen, rapporteur.

R. A 5820.

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

528 (Session de 1958-1959) :

- 1 : Projet de loi;
- 2 : Rapport.

Annales de la Chambre des Représentants :

19 et 20 janvier 1960.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1959-1960.

VERGADERING VAN 3 MAART 1960.

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van de overeenkomst betreffende zeelieden-vluchtelingen, ondertekend op 23 november 1957, te 's-Gravenhage.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BUITENLANDSE ZAKEN (1)
UITGEBRACHT
DOOR DE H. MOREAU de MELEN.

DAMES EN HEREN,

Niettegenstaande het verdrag van Genève van 28 juli 1951 blijft een categorie vluchtelingen, nl. de zeelieden, uit de samenleving gesloten, zonder enige nationale steun, in een vreemde maatschappij.

Indien deze zeelieden niet beschikken over persoonsbewijzen of reisdocumenten, wat vaak het geval is, kunnen zij niet regelmatig ontschepen en hebben zij geen enkele status.

Weliswaar hadden de ondertekenaars van het verdrag van 1951 bij artikel 11 de verplichting aangegaan de mogelijkheid te onderzoeken o.m. verblijfsfaciliteiten te verlenen aan de vluchtelingen die regelmatig dienst doen op een schip dat onder hun vlag vaart, maar deze morele verbintenis bleef zonder gevolg.

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

De hh. Struye, voorzitter; Dekeyzer, Derbaix, De Winter, Duvieusart, Gillon, Orban, Rolin en Moreau de Melen, verslaggever.

R. A 5820.

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

328 (Zitting 1958-1959) :

- 1 : Ontwerp van wet;
- 2 : Verslag.

Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

19 en 20 januari 1960.

Or, on compte dans le monde plusieurs milliers de ces hommes, 4.000 d'après une enquête du Haut Commissaire des Nations-Unies, menée il y a quelques années; 8.000 s'il faut en croire un rapport plus récent de la Commission de la Population et des Réfugiés de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, en date du 18 janvier 1960 (Doc. 1.076).

C'est ce qui a amené le gouvernement des Pays-Bas à convoquer en 1955 une conférence internationale chargée de proposer les mesures propres à éviter à ces marins une si grande insécurité. De ses délibérations est sorti l'arrangement que nous examinons et qui fut signé à la Haye le 23 novembre 1957.

* * *

La solution qu'il adopte consiste à placer le marin réfugié sous la compétence de l'Etat « auquel il se rattache », à raison de ses « services, de sa précédente résidence ou, encore, de l'obtention d'un passeport ».

Il ne devient pas un national de cet Etat, mais celui-ci lui délivrera le titre de voyage prévu par la convention de 1951 et à l'aide duquel il pourra s'établir sur son territoire et bénéficier d'avantages dans d'autres pays.

On se souvient que l'article 28 de la convention de 1951 fait une obligation aux Etats contractants de délivrer des titres de voyage aux *réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire*.

Mais quelle est la résidence du marin ? Elle est malaisée à déterminer. L'article 2 de l'Arrangement dispose donc que le *marin réfugié* sera, pour l'application de cet article 28, *considéré comme ayant sa résidence régulière* sur le territoire de l'Etat sous le pavillon duquel il aura servi pendant un certain temps (600 jours), au cours d'une période déterminée et sur des navires ayant, au moins deux fois par an, fait escale dans des ports de ce pays.

Il sera aussi considéré comme résidant régulièrement sur le territoire de l'Etat où il a eu, alors qu'il était réfugié, sa dernière résidence au cours de la même période.

Cet article 2 concerne l'avenir, il fixe les conditions que devront remplir les marins qui deviendraient réfugiés après l'entrée en vigueur de l'Arrangement.

L'article 3 concerne, lui, les marins réfugiés qui existent actuellement et qui n'ont donc pas de résidence régulière.

Cet article est plus large que le précédent. Il permet de considérer le marin comme résidant régulièrement sur le territoire de l'Etat qui, après le 31 décembre 1945 et avant l'entrée en vigueur de l'Arrangement, lui aura délivré un titre de voyage; ou chez qui il a eu sa dernière résidence entre les deux mêmes dates; ou sous le pavillon duquel il a servi dans le même intervalle de temps,

Verscheidene duizenden personen in de wereld verkeren in dat geval. Volgens een enkele jaren geleden ingesteld onderzoek van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties waren er 4.000, maar een recenter verslag, dd. 18 januari 1960, van de Commissie voor de Bevolking en de Vluchtelingen van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa vermeldt het cijfer 8.000 (Doc. 1.076).

Derhalve heeft de Nederlandse regering in 1955 een internationale conferentie bijeengeroepen die de opdracht kreeg passende maatregelen voor te stellen om deze grote onzekerheid aan die zeelieden te besparen. Hieraan is het ontstaan te danken van de voorgelegde overeenkomst, die op 23 november 1957 te 's Gravenhage werd ondertekend.

* * *

De voorgestelde oplossing is deze dat de zeeman-vluchteling onder de bevoegdheid geplaatst wordt van de Staat « met dewelke hij verbonden is om reden van zijn diensten, van zijn vorig verblijf of nog van het bekomen van een paspoort ».

Hij wordt daardoor geen onderdaan van de betrokken Staat, maar deze zal hem het reisdocument afgeven waarin het verdrag van 1951 voorziet, zodat hij zich op het grondgebied van die Staat kan vestigen en in andere landen bepaalde voordelen genieten.

Zoals bekend, verplicht artikel 28 van het verdrag van 1951 de Verdragsluitende Staten reisdocumenten af te geven aan de *vluchtelingen die rechtmatig op hun grondgebied verblijven*.

Maar wat is de verblijfplaats van de zeeman ? Dit is moeilijk te bepalen. Op grond van artikel 2 van de Overeenkomst wordt de *zeeman-vluchteling*, voor de toepassing van artikel 28 van het verdrag, *geacht rechtmatig te verblijven* op het grondgebied van de Staat onder wiens vlag hij gedurende een bepaalde tijd (600 dagen) gediend heeft in de loop van een bepaalde periode en op schepen die tenminste tweemaal per jaar havens van dat grondgebied aandoen.

Hij wordt ook geacht rechtmatig te verblijven op het grondgebied van de Staat waar hij als vluchteling in diezelfde periode zijn laatste verblijfplaats heeft gehad.

Dit artikel 2 heeft betrekking op de toekomst en bepaalt de voorwaarden waaraan voldaan moet worden door zeelieden die, na het van kracht worden van de Overeenkomst, vluchteling zouden worden.

Artikel 3 daarentegen is toepasselijk op de huidige zeelieden-vluchtelingen die geen rechtmatige verblijfplaats hebben.

Op grond van dit artikel, dat ruimer is dan het vorige, kan de zeeman worden geacht rechtmatig te verblijven op het grondgebied van de Staat die hem, na 31 december 1945 en vóór de inwerking-treding van de Overeenkomst, een reisdocument heeft verschaft; of waar hij tussen beide data laatstelijk rechtmatig verbleef; of onder wiens vlag hij gedurende diezelfde tijdspanne 600 dagen heeft

pendant 600 jours, au cours d'une période de trois années sur des navires ayant fait escale au moins deux fois par an dans des ports de ce pays.

Convenons que ce sont là, même dans le cas de l'article 3, beaucoup de restrictions. L'article 4 en prévoit d'ailleurs encore d'autres.

La Commission de la Chambre a même considéré qu'en dehors des raisons de sécurité nationale et d'ordre public visées par l'article 13, elles n'étaient justifiées par aucun motif valable.

Nous croyons que cette opinion est excessive. Les conditions de durée, par exemple : 600 jours, 3 ans, tendent à établir l'existence de certaines liens entre le marin et l'Etat où il est censé avoir sa résidence. Quant à la nécessité des deux escales annuelles, elle a été prévue parce qu'il y a des navires qui croisent au loin et ne touchent jamais un port de l'Etat sous le pavillon duquel ils naviguent. Dans ce cas, le lien entre le marin et ce pays est assez tenu.

Quoiqu'il en soit, la Commission émet le vœu que l'administration belge se montre généreuse dans l'application de l'arrangement.

Le chapitre III énumère les droits du marin réfugié. Par exemple, il bénéficiera à certains égards du traitement accordé aux marins qui ont la nationalité de l'Etat qui leur a délivré leur titre de voyage. Ainsi un marin réfugié, porteur d'un passeport hollandais, pourra, tout comme les Hollandais, venir en permission en Belgique ou y être admis pour répondre à un contrat d'engagement.

L'article 6 dispose que le traitement ne pourra, en tout cas, être moins favorable que celui accordé aux marins étrangers en général.

L'article 8 prévoit que les contractants s'efforceront de faire en sorte qu'un marin qui sert sous son pavillon et qui ne peut obtenir un titre de voyage valable, soit muni de pièces d'identité.

Le dernier chapitre groupe les dispositions relatives aux différends qui seront soumis à la Cour internationale de Justice; à la ratification, à l'entrée en vigueur, aux adhésions, à l'extension éventuelle aux territoires d'outre mer et à la dénonciation.

* * *

La loi d'approbation comporte un article 2 qui prévoit que le Ministre des Affaires étrangères sera seul compétent pour décider de la qualité de marin réfugié, des personnes invoquant le bénéfice de l'Arrangement. Pourquoi cette disposition ?

En vertu de l'article 5 de la loi du 26 juin 1953, approuvant la convention relative au statut des réfugiés de 1951, le même Ministre des Affaires étrangères est compétent pour décider de la qualité de réfugié. Mais il est autorisé à déléguer ce pouvoir

ge diend, binnen een periode van drie jaren, op schepen die tenminste tweemaal per jaar havens van dat land aandoen.

Een heel stel beperkingen dus, zelfs in het geval van artikel 3, Bovendien voert artikel 4 er nog andere in.

De Kamercommissie was zelfs van oordeel dat, met uitzondering van de redenen van nationale veiligheid en openbare orde bedoeld bij artikel 13, die beperkingen op geen enkele geldige grond steunen.

Onzes inziens gaat deze opvatting te ver. De tijdsvoorwaarden bijvoorbeeld : 600 dagen, 3 jaar, willen het bestaan bewijzen van sommige banden tussen de zeeman en de Staat waar hij geacht wordt zijn verblijf te hebben. De haveneis wordt gesteld omdat sommige schepen voortdurend op de lange vaart zijn zonder ooit de haven aan te doen van de Staat onder wiens paviljoen zij varen. In zulk een geval bestaat er slechts een vrij losse band tussen de zeeman en dit land als zodanig.

Hoe dan ook, de Commissie spreekt de wens uit dat de Belgische administratie zich edelmoedig moge tonen bij de toepassing van de overeenkomst.

Hoofdstuk III noemt de rechten van de zeeman-vluchteling op. Hij zal b.v., in bepaalde opzichten, op dezelfde wijze behandeld worden als de zeelieden die onderdanen zijn van de Staat die hem zijn reisdocument heeft verstrekt. Zo zal een zeeman-vluchteling, die in het bezit is van een Nederlands paspoort, evengoed als de Nederlanders met verlof naar België kunnen komen of in België toegelaten worden om zich te laten aanmonsteren.

Artikel 6 bepaalt dat de behandeling van een zeeman-vluchteling in geen geval minder gunstig mag zijn dan die van vreemde zeelieden in het algemeen.

Naar luid van artikel 8 zullen de verdragsluitende partijen er voor zorgen dat een zeeman die onder hun vlag dient en geen geldig reisdocument kan verkrijgen, in het bezit wordt gesteld van identiteitspapieren.

Het laatste hoofdstuk bevat bepalingen met betrekking tot de geschillen die aan het Internationale Gerechtshof zullen worden voorgelegd, de bekrachtiging, de inwerkingtreding, de toetredingen, de eventuele uitbreiding tot de overzeese gebieden en de opzegging.

* * *

De *goedkeuringswet* bevat een artikel 2, waarin bepaald wordt dat alleen de Minister van Buitenlandse Zaken bevoegd zal zijn om te beslissen of een persoon die zich op de Overeenkomst beroept, als zeeman-vluchteling zal worden aangemerkt. Waartoe deze bepaling ?

Krachtens artikel 5 van de wet van 26 juni 1953 tot goedkeuring van de in 1951 ondertekende overeenkomst betreffende de status van vluchtelingen, is namelijk de Minister van Buitenlandse Zaken bevoegd om te beslissen over de hoedanigheid

à l'autorité internationale investie par les Nations-Unies de la mission de protéger les réfugiés.

Et il a effectivement usé de cette faculté en faveur du représentant, en Belgique du Haut Commissaire des Nations-Unies pour les Réfugiés.

Mais si, en l'occurrence, ce représentant peut apprécier la qualité de réfugié, c'est le Ministre des Communications qui, en fait, est compétent pour décider de la qualité de marin.

Il a donc été nécessaire de ne donner le pouvoir de décision qu'à une seule autorité : le Ministre des Affaires Etrangères qui, en vertu de la convention de 1951, le détient originairement quant à la qualité de réfugié, et qui, en ce qui concerne celle de marin, pourra prendre l'avis de son collègue des Communications.

* *

Deux pays doivent encore *ratifier* l'Arrangement. Ce sont : la Belgique et la République Fédérale d'Allemagne.

Le Haut Commissaire des Nations-Unies et le Conseil de l'Europe ont exprimé le souhait que ces formalités ne tardent plus, car, la convention en vertu de son article 16, ne peut entrer en vigueur que le 90^e jour qui suivra le dépôt du 8^e instrument de ratification, et il y a 8 signataires.

Signalons qu'en octobre 1959, le Maroc a adhéré à l'Arrangement, conformément à l'article 17.

* *

L'Arrangement *doit être approuvé*, car tant qu'il est en vigueur, il lie le législateur en l'empêchant de légiférer autrement dans une matière qui, en vertu de l'article 128 de la Constitution, est de sa compétence.

D'autre part, il faut encore retenir comme raison d'approbation, l'existence de la clause compromissoire de l'article 14. La loi du 18 avril 1958 a sans doute autorisé le Roi à déclarer qu'il reconnaît la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice. Mais on considère que *sensu stricto* cette déclaration ne vaut qu'à l'égard des Etats acceptant la même obligation générale, et qu'il faut une approbation spéciale lorsqu'il s'agit d'une clause compromissoire inscrite dans une convention particulière.

La Commission émet le vœu qu'une loi d'initiative parlementaire ou gouvernementale autorise formellement le Roi à souscrire dans des traités particuliers la clause attributive de juridiction à la Cour internationale de justice.

* *

van vluchteling. Maar hij kan deze bevoegdheid overdragen op de internationale instantie die door de Verenigde Naties belast is met de bescherming van de vluchtelingen.

En hij heeft van deze mogelijkheid ook werkelijk gebruik gemaakt ten gunste van de vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris der Verenigde Naties voor de Vluchtelingen in België.

Maar die vertegenwoordiger kan wel de hoedanigheid van vluchteling beoordelen, niet de hoedanigheid van zeeman. Hiervoor is de Minister van Verkeerswezen bevoegd.

Het is dus nodig gebleken de beslissingsbevoegdheid aan één enkele overheid op te dragen, nl. de Minister van Buitenlandse Zaken die, krachtens de overeenkomst van 1951, deze bevoegdheid reeds bezit ten aanzien van de hoedanigheid van vluchteling en die, wat de zeeman betreft, het advies van zijn collega van Verkeerswezen kan inwinnen.

* *

Nog twee landen moeten de overeenkomst *bekrachten*, te weten : België en de Bondsrepubliek Duitsland.

De Hoge Commissaris van de Verenigde Naties en de Raad van Europa hebben de wens uitgesproken dat er niet langer met deze formaliteiten zou worden getalmd, aangezien de overeenkomst, naar luid van haar artikel 16, slechts van kracht kan worden op de 90^{ste} dag volgend op de dag van nederlegging van de achtste akte van bekrachtiging, en er acht ondertekenaars zijn.

Tenslotte zij vermeld dat Marokko in oktober 1959, op grond van artikel 17, tot de overeenkomst is toegetreden.

* *

De overeenkomst *moet worden goedgekeurd*, want zolang zij van kracht is, bindt zij de wetgever, die geen andere wettelijke voorzieningen kan treffen op een gebied dat krachtens artikel 128 van de Grondwet tot zijn bevoegdheid behoort.

Aan de andere kant geldt nog als reden tot goedkeuring het bestaan van het compromissoir beding van artikel 14. Weliswaar heeft de wet van 18 april 1958 de Koning gemachtigd te verklaren dat hij de verplichte rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof erkent, maar er wordt aangenomen dat deze verklaring « *sensu stricto* » slechts geldt ten aanzien van de Staten die dezelfde algemene verplichting aangaan en dat een speciale goedkeuring vereist is wanneer het gaat om een compromissoir beding opgenomen in een bijzondere overeenkomst.

De Commissie spreekt de wens uit dat een wet, op initiatief van het Parlement of van de Regering, de Koning uitdrukkelijk zou machtigen tot het onderschrijven, in bijzondere verdragen, van het beding houdende toewijzing van rechtsmacht aan het Internationaal Gerechtshof.

* *

Une fois de plus soulignons le délai qui s'est écoulé entre la signature de l'Arrangement : 23 novembre 1957 et le dépôt : 31 août 1959, soit près de 2 ans.

Le Gouvernement a fait observer qu'il avait d'abord pensé pouvoir se passer de l'approbation. Ayant soumis un projet d'arrêté d'exécution au Conseil d'Etat, il a reçu de celui-ci l'avis que l'Arrangement devrait recevoir l'assentiment des Chambres. Ceci n'explique qu'en partie, le retard constaté car la demande d'avis ne fut adressée que le 27 septembre 1958. Il est vrai que plusieurs départements durent être consultés.

Quoiqu'il en soit, aujourd'hui que l'année mondiale du réfugié est près d'expirer — il s'en faut en principe de 3 mois — le Gouvernement nous presse d'approuver la convention sans délai. Il faut reconnaître que cette procédure n'est pas normale.

* * *

Le projet et le rapport ont été adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,
H. MOREAU DE MELEN.

Le Président,
P. STRUYE.

Eens te meer zij gewezen op de tijdspanne die verlopen is tussen de ondertekening van de Overeenkomst : 23 november 1957 en de nederlegging ervan : 31 augustus 1959, dus ongeveer twee jaar.

De Regering merkte op dat zij eerst meende geen goedkeuring te moeten aanvragen. Nadat zij een ontwerp van uitvoeringsbesluit aan de Raad van State had voorgelegd, adviseerde deze dat de Overeenkomst door de Kamers moest worden goedgekeurd. Dit verklaart ten dele waarom er zoveel tijd verloren ging, aangezien de vraag om advies pas op 27 september 1958 werd ingediend. Verder moesten verscheidene departementen worden geraadpleegd.

Hoe dan ook, op het ogenblik dat het Wereldjaar van de Vluchteling ten einde loopt — in principe op drie maanden na —, dringt de Regering erop aan dat wij de overeenkomst zonder verwijl zouden goedkeuren. Men zal toegeven dat deze procedure niet normaal is.

* * *

Het ontwerp alsmede dit verslag zijn met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
H. MOREAU DE MELEN.

De Voorzitter,
P. STRUYE.