

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1957-1958.

SÉANCE DU 27 MARS 1958.

Rapport de la Commission des Affaires Etrangères chargée d'examiner le 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.

Présents : MM. GILLON, président; CRAEYBECKX, CROMMEN, le comte d'ASPREMONT LYNDEN, DEHOUSSE, DEKEYZER, DE WINTER, LEYNEN, MOREAU DE MELEN, STRUYE et ROLIN, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

Les accords, dont l'approbation a été demandée au Parlement par le dépôt à la Chambre d'un projet de loi le 5 février 1957, remontaient à ce moment l'un à près de douze ans, le deuxième à huit ans, le dernier à trois ans.

Leur contenu ne soulèvera pas de critiques; ils ont tous pour objet de faciliter le règlement de certaines dettes nées au cours de la guerre à charge de chacun

R. A 5375.

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :
657 (Session de 1956-1957) :
1 : Projet de loi;
2 : Rapport.

Annales de la Chambre des Représentants :
12 et 20 juin 1957.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1957-1958.

VERGADERING VAN 27 MAART 1958.

Verslag van de Commissie van Buitenlandse Zaken, belast met het onderzoek van het wetsontwerp 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 Belgisch 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.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

De akkoorden die aan de goedkeuring van het Parlement werden voorgelegd door de indiening, op 5 Februari 1957, van een wetsontwerp in de Kamer, waren op dat ogenblik het eerste, bijna twaalf jaren, het tweede, acht jaren en, het laatste, drie jaren oud.

De inhoud ervan zal geen critiek uitlokken; alle hebben zij tot doel de regeling te vergemakkelijken van schulden die gedurende de oorlog voor ieder van

R. A 5375.

Zie :

Gedr. St. van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :
657 (Zitting 1956-1957) :
1 : Wetsontwerp;
2 : Verslag.

Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :
12 en 20 Juni 1957.

des deux Etats au profit de l'autre Etat ou de ses ressortissants : tandis qu'en 1945, il ne s'agissait que de dettes de l'armée française ou de l'armée belge nées au cours de leur présence sur le territoire de l'autre Etat, on étendit l'accord en 1949 aux dettes nées à charge de la Belgique des prestations fournies en France en 1940 aux « Groupements de Jeunesse », « Eléments de Jeunesse », « Groupes de travailleurs belges » ou autres groupements analogues, et en 1954 à un très grand nombre de créances de guerre de natures les plus diverses. Ce dernier accord indique de plus le montant de la plupart des dettes et créances de chacune des Parties, en ce compris celles visées en 1945 et 1949; dans quelques cas il indique le mode suivant lequel leur montant sera déterminé, et fixe la manière dont les diverses administrations de l'un et l'autre Etats auront à régler le solde dont elles sont ou seront reconnues débitrices.

Il ne pouvait être question pour votre Commission de vérifier ces calculs, dont les résultats se trouvent consignés dans les Accords soumis à l'approbation du Sénat; il semble qu'on puisse sur ce point faire confiance aux administrations belge et française; dans beaucoup de cas au surplus il y a eu soit accord formel des intéressés, soit décision judiciaire. D'autre part, le mode de règlement adopté, prescrivant aux créanciers privés d'adresser leur réclamation à l'Etat sur le territoire duquel la créance était née, paraissait de nature à réduire au minimum les difficultés et retards.

En fait, il n'en a pas toujours été ainsi. Le Conseil d'Etat a eu raison de mentionner le curieux incident judiciaire qui a provoqué le dépôt du projet de loi, en explique en partie le retard et a eu pour conséquence immédiate qu'un ressortissant français établi en Belgique, le sieur Leroy, n'a pas encore à cette date obtenu de l'Etat belge le règlement pour compte de l'Etat français des indemnités lui revenant du chef de pillage de son établissement commercial par les troupes françaises en 1940.

Ce particulier s'étant adressé au tribunal de Mons avait obtenu, conformément à l'Accord de 1945, une condamnation de principe de l'Etat belge à réparer le dommage qu'il avait dénoncé; l'Etat belge ayant interjeté appel, la Cour d'appel de Bruxelles avait le 10 juillet 1954 confirmé le jugement, lorsque l'administration des Finances eut la singulière idée de se pourvoir en cassation en contestant pour la première fois après dix ans la validité d'un accord signé en 1945 par le Ministre des Affaires Etrangères, M. Spaak. Cette attitude était d'autant plus singulière, que M. Spaak, auteur de la prétendue irrégularité, faisait à ce moment à nouveau partie du gouvernement en qualité de Ministre des Affaires Etrangères. La Cour de Cassation accueillit le moyen, refusa à l'accord de 1945 force obligatoire en Belgique et renvoya l'affaire à la Cour d'Appel de Liège, où elle est actuellement pendante.

Votre Commission a été unanime à déplorer cet incident : il est aujourd'hui très généralement admis par la doctrine et la jurisprudence internationale que

beide Staten ten voordele van de andere Staat of van zijn onderdanen zijn ontstaan : terwijl men in 1945 slechts de schulden op het oog had, die het Franse en het Belgische leger tijdens hun aanwezigheid op het grondgebied van de andere Staat hadden gemaakt, werd het akkoord in 1949 uitgebreid tot de Belgische schulden die het gevolg waren van de prestaties, welke in 1940 in Frankrijk werden geleverd, ten voordele van de « Jeugdcompagnies », de « Jeugdgroeperingen » en de « Groeperingen van Belgische arbeiders » of andere soortgelijke groeperingen, en in 1954 tot een zeer groot aantal oorlogsschulden van de meest verschillende aard. Dit laatste akkoord vermeldt bovendien het bedrag van de meeste schulden en schuldvorderingen van iedere Partij, met inbegrip van die welke in 1945 en 1949 waren bedoeld; in enkele gevallen bepaalt het hoe het bedrag ervan zal worden vastgesteld en hoe de verschillende administraties van beide Staten het saldo regelen, dat ze nog verschuldigd zijn of zullen zijn.

Uw Commissie kon er niet aan denken deze berekeningen, waarvan de uitkomsten opgenomen zijn in de aan de goedkeuring van de Senaat onderworpen akkoorden, na te zien; blijkbaar kan men hiervoor vertrouwen op de Belgische en Franse administratie; in vele gevallen hebben de belanghebbenden er bovendien hun instemming mede betuigd of is er een gerechtelijke beslissing geweest. Aan de andere kant scheen de aangenomen regeling, houdende dat de private schuldeisers zich dienen te wenden tot de Staat op wiens grondgebied de schuldvordering is ontstaan, de moeilijkheden en vertragingen tot een minimum te beperken.

Feitelijk is dit niet altijd het geval geweest. Terecht heeft de Raad van State melding gemaakt van het zonderlinge gerechtelijk incident dat aanleiding heeft gegeven tot de indiening van het wetsontwerp, wat ten dele verklaart waarom dit zo laat is geschied, en waarvan het onmiddellijk gevolg is dat de Belgische Staat een in België gevestigd Frans onderhorige, de h. Leroy, tot dusverre nog niet voor rekening van de Franse Staat heeft schadeloos gesteld voor de plundering van zijn handelsinrichting door de Franse troepen in 1940.

De belanghebbende had zich overeenkomstig het akkoord van 1945 tot de rechtbank van Bergen gewend en de Belgische Staat werd principieel veroordeeld tot vergoeding van de opgegeven schade; de Belgische Staat stelde hoger beroep in, maar het Hof van Beroep te Brussel bevestigde het vonnis op 10 Juli 1954; toen haalde de administratie van Financiën zich, voor het eerst sinds tien jaren, in het hoofd in cassatie de geldigheid te betwisten van een akkoord dat de Minister van Buitenlandse Zaken, de h. Spaak, in 1945 had ondertekend. Dit was des te zonderlinger, daar de h. Spaak, die de zogezegde onregelmatigheid had begaan, op dat ogenblik opnieuw deel uitmaakte van de regering als Minister van Buitenlandse Zaken. Het Hof van Cassatie nam het middel aan, ontzegde aan het akkoord van 1945 bindende kracht in België en verwees de zaak naar het Hof van Beroep te Luik, waar de zaak nu nog aanhangig is.

Uw Commissie heeft dit incident eenparig betreurd : de internationale rechtsleer en de internationale rechtspraak nemen heden ten dage vrijwel algemeen aan

l'inobservation dans un accord des conditions extrinsèques mises par la Constitution d'une des Parties à la conclusion des traités internationaux n'affecte leur validité que si cette inobservation est flagrante. Comme en l'espèce il ne pourrait être question pour le gouvernement de soutenir que son propre ministre des Affaires Etrangères s'était rendu coupable en 1945 de violation *flagrante* de la Constitution, la Belgique doit être considérée comme étant demeurée liée à l'égard de la France et celle-ci aurait été fondée à se plaindre du refus de règlement opposé à M. Leroy comme d'une violation d'un engagement international.

Nous voudrions dégager de cet incident une première conclusion : *le pouvoir exécutif ne devrait pas en principe contester devant les tribunaux belges la validité en droit interne d'un accord conclu par lui; tout au moins ce moyen ne devrait-il jamais être opposé sans l'accord du Ministre des Affaires Etrangères.*

L'incident illustre d'autre part de façon saisissante l'incertitude qui règne actuellement dans l'interprétation de l'article 68 de la Constitution.

Certes, on ne peut qu'approuver la Cour de Cassation une fois qu'elle était saisie de la question d'avoir en toute indépendance imposé le respect de ce que lui paraissait commander la Constitution. Votre Commission estime toutefois qu'il était bien rigoureux de considérer comme « grevant l'Etat » un accord qui ne met à charge de la Belgique, comme du reste de la France, qu'à titre provisoire le règlement des dettes encourues par la France sur notre territoire et en prévoit expressément le remboursement soit par compensation, soit par des versements suivant des modalités déterminées. Fallait-il admettre d'autre part que c'était « lier les Belges » que de prescrire qu'ils auront pour débiteur direct l'Etat belge au lieu de l'Etat français ? Ou ne faut-il pas considérer plutôt que lier les Belges c'est seulement créer à leur charge de nouvelles obligations ?

Plus grave était le vice résultant du fait que l'accord de 1915 a été signé pour la Belgique par le seul Ministre des Affaires Etrangères, sans qu'il ait été fait mention du Roi ni que celui-ci ait ratifié l'accord. Le Ministre des Affaires Etrangères avait-il pouvoir pour conclure pareil accord ? La chose est douteuse. Certes on peut admettre que le Ministre des Affaires Etrangères de Belgique comme tout « ministre plénipotentiaire » de la Belgique doive être présumé par les gouvernements étrangers muni des pouvoirs du chef de l'Etat, et que même du point de vue interne il puisse comme eux être considéré comme pleinement autorisé pour négocier et signer des traités au nom du Roi. Il n'y a pas là de dérogation au principe qui interdit les délégations générales pourvu du moins que le traité soit sujet à ratification, sa signature n'ayant en ce cas qu'une portée d'un acte préparatoire. Il n'en va autrement que des « accords à forme simplifiée ». Précisons qu'à notre sens il faut entendre par là en Belgique non pas l'accord conclu par le Roi sans intervention des Chambres, mais celui conclu sans intervention du Roi

dat de niet-naleving, bij een akkoord, van de uitwendige voorwaarden die krachtens de Grondwet van één van de Partijen voor het afsluiten van de internationale verdragen zijn gesteld, slechts van invloed is op hun rechtsgeldigheid indien de niet-naleving werkelijk *flagrant* is. Aangezien de Regering er ten deze niet aan kan denken om aan te voeren dat haar eigen Minister van Buitenlandse Zaken de Grondwet, in 1945, op *flagrante* wijze had geschonden, moet men aannemen dat België nog steeds gebonden is ten opzichte van Frankrijk en zou dit land terecht de weigering om de h. Leroy schadeloos te stellen, als een schending van een internationale verbintenis kunnen aanklagen.

Wij wensen uit dit incident een eerste besluit te trekken : *de uitvoerende macht zou, in principe, voor de Belgische rechtbanken nooit de geldigheid, naar intern recht, mogen betwisten van een door haar afgesloten akkoord of zou dit middel althans nooit mogen aanvoeren zonder de instemming van de Minister van Buitenlandse Zaken.*

Aan de andere kant geeft dit incident een treffend beeld van de heersende onzekerheid in de uitlegging van artikel 68 van de Grondwet.

Voorzeker treft het Hof van Cassatie geen verwijt, omdat het, toen de zaak er eenmaal aanhangig was gemaakt, in volle zelfstandigheid eerbied heeft afgedwongen voor wat de Grondwet, naar het oordeel van het Hof, eiste. Uw Commissie is evenwel van mening dat men wel een zeer strenge maatstaf moet aanleggen om een akkoord als « bezwarend voor de Staat » aan te zien, dat de regeling van de schulden die op ons grondgebied voor Frankrijk zijn ontstaan, slechts voorlopig ten laste brengt van België zoals overigens ten laste van Frankrijk, en uitdrukkelijk in de terugbetaling ervan voorziet, hetzij door schuldvergelijking, hetzij door stortingen overeenkomstig bepaalde modaliteiten. En gaat het aan de andere kant wel op, aan te nemen dat « de Belgen gebonden » zijn omdat gesteld is dat de Belgische Staat als directe schuldenaar in de plaats treedt van de Franse Staat ? Is het niet veeleer zo dat de Belgen slechts zijn gebonden wanneer men hun nieuwe verplichtingen oplegt ?

Veel groter was het gebrek dat het akkoord van 1915 in naam van België alleen door de Minister van Buitenlandse Zaken was ondertekend, zonder dat melding werd gemaakt van de Koning of zonder dat deze het akkoord heeft bekrachtigd. Was de Minister van Buitenlandse Zaken bevoegd om zulk een akkoord af te sluiten ? Zulks is niet zeker. Wel kan worden aangenomen dat de Minister van Buitenlandse Zaken, zoals ieder « gevolmachtigd minister » van België, door de buitenlandse regeringen geacht moet worden bekleed te zijn met de macht van het staatshoofd, en zelfs dat hij, van binnenlands standpunt uit gezien, evenals zij beschouwd kan worden als gevolmachtigd om over verdragen te onderhandelen en deze in naam van de Koning te ondertekenen. Dit is geen afwijking van het beginsel waarbij algemene opdrachten verboden worden, op voorwaarde althans dat het verdrag ter bekrachtiging wordt voorgelegd, aangezien zijn handtekening in dat geval slechts de betekenis heeft van een voorbereidende handeling. Alleen voor « akkoorden in vereenvoudigde vorm » is de zaak anders gesteld.

par un ministre ou un fonctionnaire. Notre Constitution ne connaît pas les accords à forme simplifiée. Si dans notre pays comme ailleurs ils ont pu s'introduire dans la pratique et si la doctrine les a couverts, c'est par une transposition dans la matière de la négociation d'accords des notions admises en matière de compétence interne. Ceci fixe aussi les limites dans lesquelles pareille procédure peut être suivie et produire des effets : une administration peut valablement entrer en contact avec des administrations parallèles d'autres pays pour coordonner l'exercice de leurs compétences respectives; elle sera tenue dans la suite de s'y conformer tant que l'accord n'aura pas été révoqué. En somme l'accord sous forme simplifiée correspondrait sur le plan des relations internationales à l'arrêté ministériel.

Telle peut bien être la conception que le ministre des Affaires Etrangères s'est faite à l'époque de la nature de l'accord consacré par l'échange de notes puisque ce n'est pas au nom du Roi mais en nom propre que le ministre se prêtait à cet échange.

Cette procédure était-elle permise en l'espèce ? On peut en douter : on ne voit pas en effet quel est le traité, la loi ou l'arrêté royal en exécution desquels le dit accord de 1945 était négocié. D'autre part il paraît évident que si le Ministre des Affaires Etrangères revendique à bon droit le contrôle des relations internationales de la Belgique dans tous les domaines et si l'on peut dès lors réputer excessive l'appréciation du Conseil d'Etat que les accords en question « règlent des matières étrangères aux attributions du Ministre des Affaires Etrangères », du moins leur objet ne rentrait-il pas exclusivement dans ses attributions, mais également et avant tout dans celle de la Défense Nationale ou des Finances, comme il résulte du reste des signatures apposées au bas du projet de loi d'approbation, et aussi dans celles du Ministre de la Justice puisqu'ils affectaient la compétence des cours et tribunaux.

Les considérations qui précèdent ne sont certes pas de nature à mettre en question l'approbation des accords, mais il a paru à votre Commission qu'elles contribueraient peut-être à introduire plus de clarté dans une matière où depuis plusieurs années la pratique s'avère, comme il a été dit, hésitante et peu cohérente.

Le projet et le présent rapport ont été approuvés par votre Commission à l'unanimité.

Le Rapporteur,
H. ROLIN.

Le Président,
R. GILLON.

Volgens ons moet daaronder in België worden verstaan, niet het akkoord dat de Koning zonder de medewerking van de Kamers afsluit, maar wel de overeenkomst die een Minister of een ambtenaar aangaat zonder de medewerking van de Koning. Onze Grondwet kent geen overeenkomsten in vereenvoudigde vorm. Dat zij in ons land, zoals elders, praktisch gebruikelijk zijn en door de rechtsleer worden gedekt, is alleen een gevolg van het feit dat de beginselen die op het gebied van de interne bevoegdheid gangbaar zijn, overgebracht werden op het terrein van de onderhandelingen over akkoorden. Dit bepaalt dan ook de grenzen van een dergelijke procedure en van de uitwerking die zij kan hebben : een administratie kan rechtsgeldig contact opnemen met administraties van andere landen om de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden te coördineren en moet zich aan de afspraak houden zolang het akkoord niet is opgezegd. Kortom, een overeenkomst in vereenvoudigde vorm zou, internationaal gezien, overeenstemmen met een ministerieel besluit.

Dit schijnt wel de opvatting te zijn welke de Minister van Buitenlandse Zaken toen had over de aard van het verdrag dat afgesloten was bij wisseling van nota's, aangezien de Minister die notawisseling niet in naam van de Koning doch in eigen naam had verricht.

Mocht deze procedure terzake gevolgd worden ? Dat is twijfelachtig : men ziet immers niet in krachtens welk verdrag, welke wet of welk koninklijk besluit over het akkoord van 1945 werd onderhandeld. Aan de andere kant ligt het voor de hand dat, ook al eist de Minister van Buitenlandse Zaken terecht de controle op over de internationale betrekkingen van België op alle gebied, en ook al kan men derhalve de uitspraak van de Raad van State dat de betrokken akkoorden « een materie regelen welke niet tot de bevoegdheden van de Minister van Buitenlandse Zaken behoort » als overdreven beschouwen, het object van die akkoorden toch niet alleen tot de bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken behoorde, maar ook en vooral tot die van de Minister van Landsverdediging of van Financiën, zoals overigens blijkt uit de handtekeningen . onderaan het wetsontwerp tot bekrachtiging van de akkoorden, alsmede tot die van de Minister van Justitie, omdat zij ook betrekking hebben op de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken.

Deze beschouwingen behoeven echter de goedkeuring van de akkoorden niet in het gedrang te brengen, maar naar het oordeel van uw Commissie kunnen zij misschien meer licht werpen op een gebied waar, zoals gezegd, sinds ettelijke jaren veel aarzeling en weinig samenhang te bespeuren is.

Het ontwerp en dit verslag zijn door uw Commissie met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
H. ROLIN.

De Voorzitter,
R. GILLON.

ANNEXE.

Cass. (1^{re} ch.), 25 novembre 1955.

Prés. : M. Wouters, pr. prés.

Rapp. : M. Neven, cons.

Min. publ. : M. F. Dumon, av. gén.

Plaid. : MM^{es} Della Faille d'Huyse et Simont.

(*Etat belge, Min. Déf. nat. c Leroy, Victor.*)

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC.— Traités internationaux. — Accords en forme simplifiée. — Assentiment parlementaire. — Loi budgétaire.

Est dépourvu d'effet obligatoire en droit interne l'arrangement conclu par échange de lettres entre gouvernements sans intervention du Roi ni assentiment des Chambres alors que le dit arrangement grève l'Etat en imposant au Trésor la charge de paiements pour compte d'un Etat étranger.

L'assentiment des Chambres, nécessaire pour introduire dans le droit interne les règles édictées par une convention internationale, ne peut être déduit du seul vote de la loi budgétaire qui a ouvert les crédits pour l'exécution de la convention.

Vu l'arrêt attaqué, rendu le 10 juin 1954 par la Cour d'appel de Bruxelles;

Sur le premier moyen pris de la violation des articles 26, 38, 41, 68, 69, 97 et 107 de la Constitution, 1101, 1134, 1119, 1121 et 1165 du Code civil, en ce que l'arrêt attaqué condamne l'Etat belge, demandeur en cassation, à réparer en lieu et place de l'Etat français le préjudice causé, en Belgique, à un Français, par des soldats français, par application d'un arrangement intervenu le 30 octobre 1945 (*Moniteur* des 3 et 4 décembre 1945) entre les gouvernements français et belge et aux termes duquel ceux-ci ont convenu de faciliter le règlement de certaines créances françaises sur l'armée belge, et belges sur l'armée française, alors que ledit « arrangement » constituant un traité pouvant grever l'Etat, ainsi que le démontre la condamnation prononcée par l'arrêt attaqué, n'était valable que s'il avait reçu l'assentiment des Chambres, ce qui n'est pas le cas, l'« arrangement » dont question ayant été conclu par voie de simples lettres échangées entre le Ministre des Affaires étrangères de Belgique et l'Ambassadeur de France, étant en conséquence sans valeur et ne pouvant être appliqué par les cours et tribunaux;

Attendu que ce moyen invoque la violation des règles constitutionnelles concernant les traités internationaux; qu'il est d'ordre public, et dès lors recevable, encore qu'il soit soulevé pour la première fois devant la Cour de cassation;

Attendu qu'aux termes de l'article 68 de la Constitution, le Roi fait les traités de paix, d'alliance et de commerce; il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables; les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou

BIJLAGE.

Verbreking (1^{ste} Kamer), 25 November 1955.

Voorzitter : de h. Wouters, eerste voorzitter.

Verslaggever : de h. Neven, raadsheer.

Openbaar Ministerie : de h. F. Dumon, advoc.-gener.

Pleiters : M^{re} Della Faille d'Huyse en Simont.

(*Belgische Staat, Min. Landsverdediging t Leroy Victor*)

INTERNATIONAAL PUBLIEK RECHT. — Internationale Verdragen — Akkoorden in vereenvoudigde vorm. — Parlementaire goedkeuring. — Begrotingswet.

Heeft geen bindende kracht in het inwendig recht de schikking afgesloten bij wisseling van brieven tussen de regeringen zonder tussenkomst van de Kamers, hoewel deze schikking de Staat bezwaart doordien zij de Schatkist de last oplegt van betalingen voor rekening van een vreemde Staat.

De goedkeuring van de Kamers, vereist voor het opnemen in het inwendig recht van de door een internationaal verdrag bepaalde regelen, kan niet worden afgeleid uit de goedkeuring van de begrotingswet waarbij de kredieten tot uitvoering van het akkoord werden geopend.

Gelet op het bestreden arrest, op 10 Juni 1954 door het Hof van Beroep te Brussel gewezen;

Over het eerste middel, schending van de artikelen 26, 38, 41, 68, 69, 97 en 107 van de Grondwet, 1101, 1134, 1119, 1121 en 1165 van het Burgerlijk Wetboek, doordat het bestreden arrest de Belgische Staat, aanlegger in cassatie, veroordeeld heeft om in de plaats van de Franse Staat het nadeel te vergoeden, in België, aan een Fransman door Franse soldaten berokkend, bij toepassing van een schikking welke op 30 October 1945 (*Staatsblad* van 3-4 December 1945) tot stand gekomen is tussen de Franse en de Belgische regering, en naar luid van welke deze regeringen overeengekomen zijn de vereffening van zekere Franse schuldvorderingen op het Belgische leger en van zekere Belgische schuldvorderingen op het Franse leger te vergemakkelijken, wanneer, vermits bewuste « schikking » een verdrag uitmaakte waardoor de Staat kon bezwaard worden, zoals aangetoond is door de bij het bestreden arrest uitgesproken veroordeling, zij niet geldig was dan indien zij door de Koning was gesloten en door de Kamers goedgekeurd, hetgeen het geval niet is, naardien de kwestieuze « schikking » bij wege van eenvoudige brieven tussen de Belgische Minister van Buitenlandse Zaken en de Ambassadeur van Frankrijk aangegaan werd, bijgevolg van waarde onthloot was en door de hoven en rechtbanken niet mocht toegepast worden;

Overwegende dat dit middel schending inroept van de grondwettelijke regelen betreffende de internationale verdragen; dat het van openbare orde en derhalve ontvankelijk is, al wordt het voor de eerste maal vóór het Hof van Cassatie opgeworpen;

Overwegende dat artikel 68 van de Grondwet luidt : « De Koning sluit de vredes-, verbonds- en handelsverdragen; hij geeft er kennis van aan de Kamers zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder bijvoeging van de passende mededelingen; de handelsverdragen en de verdragen, waardoor de Staat zou

lier individuellement les Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres;

Attendu que l'arrangement critiqué a été conclu entre gouvernements, sans intervention ni du Roi, ni des Chambres, par lettres échangées le 30 octobre 1945 entre le Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique et l'Ambassadeur de France à Bruxelles;

Attendu qu'aux termes de cet arrangement l'administration belge, après accord avec l'administration française sur la validité des créances, liquiderait et paierait pour le compte du Trésor français et conformément aux lois et règlements en vigueur en Belgique a) les indemnités pour dommages aux personnes et aux biens occasionnés par les troupes françaises en Belgique, à l'exclusion des dommages par faits de guerre; b) les réquisitions, achats, marchés, et prestations de toutes natures opérés, ou conclus au profit de l'armée française en Belgique, qu'en vertu d'une clause corrépondante, l'administration française assumerait la charge de paiements pour compte du Trésor belge; qu'une clause prévoit que les sommes payées de part et d'autre en exécution de l'arrangement seraient portées à des comptes spéciaux qui seraient ultérieurement réglés par voie de compensation;

Attendu qu'avant cette compensation, l'accord en forme simplifiée du 30 octobre 1945 impose au Trésor belge la charge de paiements qui sont annuellement autorisés par la loi budgétaire; que l'arrangement grevant ainsi l'Etat ne peut, en droit interne, avoir d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres;

Attendu que les Chambres n'ont pas approuvé l'accord;

Attendu, d'autre part, que leur assentiment exigé par l'article 68 de la Constitution ne peut être déduit de la loi budgétaire qui a ouvert les crédits pour l'exécution de l'accord, ne donnant ainsi que l'autorisation de payer; que la loi budgétaire n'a pas introduit dans le droit interne les règles générales et impératives prévues par l'arrangement du 30 octobre 1945;

Attendu qu'ainsi n'ayant pas été approuvé conformément à l'article 68 de la Constitution, cet arrangement est dépourvu d'efficacité interne et n'a pas force obligatoire; que dès lors les tribunaux ne peuvent pas l'appliquer;

Que le moyen est fondé en droit;

Par ces motifs :

LA COUR,

Casse l'arrêt attaqué.

Observations. — Le 30 octobre 1945, le Ministre belge des Affaires étrangères et l'Ambassadeur de France en Belgique procédaient à un échange de lettres en vue de régler entre leurs deux pays la liquidation des indemnités pour dommages aux personnes et aux biens occasionnés respectivement en Belgique par

kunnen bezwaard worden of Belgen persoonlijk gebonden, zijn slechts van kracht nadat zij door de Kamers zijn goedgekeurd »;

Overwegende dat de gecritiseerde schikking tussen de regeringen gesloten is bij brieven op 30 October 1945 gewisseld tussen de Belgische Minister van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en de Ambassadeur van Frankrijk te Brussel, zonder dat de Koning of de Kamers daarin tussenkwamen;

Overwegende dat, naar luid van die schikking, de Belgische administratie, nadat de Franse administratie haar instemming betuigd heeft aangaande de geldigheid der schuldvorderingen, voor rekening der Franse Schatkist en overeenkomstig de in België van kracht zijnde wetten zou vereffenen en betalen : a) de vergoedingen voor schade aan personen en goederen veroorzaakt door de Franse troepen in België, met uitsluiting van de schade ingevolge oorlogsfeiten; b) de opeisingen, aankopen, koopovereenkomsten en prestaties van allerlei aard, gedaan of gesloten ten voordele van het Franse leger in België, dat, krachtens een daarmede overeenstemmende clausule, de Franse administratie de betalingen zou voldoen voor rekening van de Belgische Schatkist; dat een clausule bepaalt dat de wederzijds betaalde bedragen op speciale rekeningen zouden gebracht worden, die naderhand door middel van verrekening zouden vereffend worden;

Overwegende dat, vóór deze verrekeningen, het akkoord in vereenvoudigde vorm van 30 October 1945 aan de Belgische Schatkist de last oplegt van de betalingen waartoe jaarlijks bij de begrotingswet machtiging wordt verleend; dat de schikking waardoor de Staat bezwaard wordt, in inwendig recht pas van kracht kan worden na door de Kamers goedgekeurd te zijn;

Overwegende dat de Kamers het akkoord niet goedgekeurd hebben;

Overwegende anderzijds, dat de goedkeuring door de Kamers, bij artikel 68 van de Grondwet vereist, niet kan afgeleid worden uit de begrotingswet waarbij de kredieten tot uitvoering van het akkoord geopend werden, en aldus machtiging tot betalen verleend is; dat de begrotingswet in het inwendig recht de algemene en gebiedende regelen, in de schikking van 30 October 1945 uitgedrukt, niet heeft ingevoerd;

Overwegende dat, vermits zij dus niet overeenkomstig artikel 68 van de Grondwet goedgekeurd werd, deze schikking ontbloomt is van inwendige doeltreffendheid en geen bindende kracht heeft; dat de rechtbanken haar derhalve niet mogen toepassen;

Dat het middel naar recht gegrond is;

Om die redenen,

HET HOF,

Verbreekt het bestreden arrest.

Opmerkingen. — Op 30 October 1945 hebben de Belgische Minister van Buitenlandse Zaken en de Franse Ambassadeur in België brieven gewisseld ten einde tussen beide landen de vereffening te regelen van de vergoedingen wegens schade aan personen en goederen veroorzaakt in België door de Franse troe-

les troupes françaises et en France par les troupes belges, à l'exclusion toutefois des dommages causés par faits de guerre.

Aux termes de cet « arrangement » qui a été publié au *Moniteur belge* des 3-4 décembre 1945, la Belgique s'engageait à régler pour le compte de l'Etat français les sommes dues par ce dernier en Belgique, l'Etat français assumant de son côté une obligation identique à l'égard des dommages causés en France par les troupes belges. Les sommes ainsi payées par chaque gouvernement devaient être portées à des comptes spéciaux qui seraient ultérieurement réglés par voie de compensation.

L'arrangement du 30 octobre 1945 ne fit l'objet en Belgique ni d'une ratification par le Roi ni d'une loi d'approbation. La participation des Chambres se limita en l'espèce à voter chaque année les crédits nécessaires à l'exécution de cet arrangement dont le texte n'avait été porté à la connaissance des parlementaires que par sa seule publication au *Moniteur*.

C'est en se fondant sur l'arrangement du 30 octobre 1945 que le défendeur en cassation dont l'établissement commercial avait été pillé en 1940 par les troupes françaises, assigna l'Etat belge. Le tribunal de Mons et, à sa suite, la Cour d'appel de Bruxelles firent droit au principe de cette demande et ordonnèrent une expertise aux fins de procéder à l'évaluation du dommage subi.

C'est devant la Cour de cassation que l'Etat belge souleva pour la première fois le moyen d'ordre public déduit de l'inconstitutionnalité de l'arrangement du 30 octobre 1945, motif pris de ce que cet arrangement qui avait pour effet de grever l'Etat n'avait été ni conclu ni ratifié par le Roi et que, contrairement au prescrit de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, il n'avait fait l'objet d'aucun « assentiment » de la part des Chambres législatives.

La Cour de cassation a fait droit à ce moyen en disant 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 force obligatoire; que dès lors les tribunaux ne peuvent pas l'appliquer. »

**

Pour trancher la question qui lui était soumise, la Cour aurait pu apparemment se contenter de relever que l'arrangement du 30 octobre 1945 n'avait pas été conclu par le Roi. On remarquera que ce n'est qu'incidemment que l'arrêt relève que le Roi n'est pas intervenu dans la conclusion de l'arrangement dont la constitutionnalité était discutée. Le motif déterminant qui a entraîné la cassation de la décision entreprise semble bien être, dans l'économie générale de l'arrêt, le défaut d'assentiment parlementaire.

En statuant de la sorte, la Cour a manifestement voulu éviter de condamner en termes généraux la pratique des accords en forme simplifiée.

Cette pratique, que les nécessités de la vie internationale ont imposée à tous les Etats du monde, est courante en Belgique (*Rép. Dr. B.*, v° *Traité internationale*).

pen en in Frankrijk door de Belgische troepen, met uitsluiting evenwel van de oorlosschade.

Volgens deze « schikking », die in het *Staatsblad* van 3-4 December 1945 is gepubliceerd, ging België de verplichting aan voor rekening van de Franse Staat de sommen uit te keren welke door deze in België verschuldigd was, terwijl de Franse Staat zijnerzijds dezelfde verplichting aanging ten aanzien van de schade in Frankrijk door de Belgische troepen aangericht. Wat elke regering aldus uitbetaalde, moest op speciale rekeningen gebracht en achteraf verrekend worden.

De schikking van 30 October 1945 werd in België noch door de Koning bekrachtigd, noch door een wet goedgekeurd. De medewerking van de Kamers bleef beperkt tot de jaarlijkse goedkeuring van de kredieten, vereist voor de uitvoering van deze schikking, waarvan de tekst alleen door de bekendmaking in het *Staatsblad* ter kennis van de parlementsleden is gebracht.

Het is op grond van deze schikking van 30 October 1945 dat de verweerder in cassatie, wiens handelsinrichting in 1940 door de Franse troepen was geplunderd, de Belgische Staat dagvaardde. De rechtbank te Bergen en vervolgens het Hof van Beroep te Brussel willigden deze eis in principe in en gelastten een deskundig onderzoek ten einde de geleden schade te ramen.

Het is pas vóór het Hof van Verbreking dat de Belgische Staat het middel van openbare orde inriep, afgeleid uit de ongrondwettelijkheid van de schikking van 30 October 1945, aangezien deze de Staat bezwaarde en noch afgesloten noch bekrachtigd was door de Koning en zij, in strijd met het bepaalde van artikel 68, lid 2, van de Grondwet, evenmin door de Wetgevende Kamers was « goedgekeurd ».

Het Hof van Verbreking heeft dit middel gegrond geacht en beslist dat deze schikking ontbloomt is van inwendige doeltreffendheid en geen bindende kracht heeft, daar zij niet overeenkomstig artikel 68 van de Grondwet werd goedgekeurd; dat de rechtbanken haar derhalve niet mogen toepassen.

**

Om dit geschil te beslechten had het Hof zich kunnen vergenoegen met de vaststelling dat de schikking van 30 October 1945 niet door de Koning was afgesloten. Aan te stippen valt dat het arrest slechts terloops de omstandigheid vermeldt dat de Koning niet is tussenbeide gekomen bij het afsluiten van de schikking waarvan de grondwettelijkheid betwist werd. Beslissend voor de cassatie van het bestreden arrest schijnt wel, in de algemene economie van het arrest, het feit dat de schikking niet door het Parlement was goedgekeurd.

Blijkbaar heeft het Hof een veroordeling in algemene bewoordingen van de akkoorden in vereenvoudigde vorm willen vermijden.

Deze praktijk, welke de eisen van de internationale betrekkingen aan alle Staten van de wereld opleggen, is in België ingeburgerd (*Répertoire Dr. B.*, v° *Traité internationale*).

naua, n° 274 et références citées). Elle est une des créations coutumières les plus remarquables du droit des gens et du droit constitutionnel belge.

Envisagée sous l'angle du droit constitutionnel belge, la régularité de cette pratique ne peut se justifier, au même titre que le pouvoir réglementaire des ministres, que par l'idée d'une délégation de la part du Roi agissant en tant que Chef de l'Exécutif. Les distinctions, que la doctrine a introduites dans l'appréciation de la constitutionnalité du pouvoir réglementaire des ministres, peuvent dès lors trouver application en l'espèce. Sans entrer dans le détail de ces distinctions, nous dirons que les ministres peuvent, par l'effet d'une délégation tacite du Roi, prendre sous forme d'accords en forme simplifiée, toute mesure destinée à assurer la bonne marche de leurs services pour autant que ces mesures ne sont contraires ni aux lois ni aux arrêtés royaux et qu'elles n'imposent pas d'obligations aux particuliers, ils pourront d'autre part, pour autant que le Roi ou la loi les y aura expressément autorisés, conclure des accords en forme simplifiée pour assurer l'exécution détaillée des traités. En tout état de cause, ces accords en forme simplifiée ne pourront jamais imposer à l'Etat des charges pécuniaires nouvelles ou créer au profit ou à charge des citoyens des droits ou des devoirs nouveaux dont le principe ne résulterait ni d'une loi ni d'un traité approuvé par les Chambres conformément à l'alinéa 2 de l'article 68.

La jurisprudence est pratiquement inexistante en la matière et cette lacune s'explique vraisemblablement en raison du fait qu'en général les accords en forme simplifiée règlent des comportements purement administratifs qui sont dépourvus d'incidence à l'égard des droits et des devoirs des particuliers.

Dans trois espèces identiques, le Conseil d'Etat a rencontré la catégorie des accords en forme simplifiée. Tout en relevant que de tels accords ne sont pas des traités au sens de l'article 68 de la Constitution et qu'ils ne peuvent modifier l'état du droit interne existant, le Conseil d'Etat s'est borné, dans ces trois espèces, à constater en fait que l'accord qui lui était soumis n'avait pas pour objet, dans l'intention même de ses auteurs, de créer des droits au profit des particuliers (Arrêts Boyens et autres du 26 septembre 1952, n° 1833 à 1835. R.J.D.A., 1953, 101; — Rec. Dumont-Baeyens, 1952, 888).

Ainsi, le Conseil d'Etat aussi bien que la Cour de cassation s'abstiennent prudemment de condamner dans son principe même la catégorie nouvelle des accords en forme simplifiée. Ces deux hautes juridictions se bornent simplement à rappeler qu'il est des matières réservées aux traités proprement dits, ce qui revient implicitement à légitimer la pratique des accords en forme simplifiée qui n'empiètent pas sur cette compétence réservée.

Cette juridiction doit être approuvée car elle évite de heurter de front une pratique que les nécessités impérieuses d'une activité diplomatique sans cesse plus intense ont imposée à tous les gouvernements.

internationaux, n° 274 en vermeldde referenties). Het is een van de merkwaardigste gewoonterechtelijke verschijnselen van het volkenrecht en van het Belgisch grondwettelijk recht.

Ten opzichte van het Belgisch grondwettelijk recht is deze praktijk, zoals de reglementaire bevoegdheid van de ministers, slechts te verantwoorden als een delegatie door de Koning, handelend in zijn hoedanigheid van Hoofd van de Uitvoerende macht. Het onderscheid dat de rechtsleer maakt bij de beoordeling van de grondwettelijkheid van de verordenende bevoegdheid van de ministers, kan bijgevolg ook hier van toepassing zijn. Zonder in bijzonderheden te treden zij vermeldt dat de ministers, krachtens een stilzwijgende delegatie van de Koning, door akkoorden in vereenvoudigde vorm alle nuttige maatregelen kunnen nemen om de goede gang van hun diensten te verzekeren, op voorwaarde dat deze maatregelen niet in strijd zijn met de wetten noch de koninklijke besluiten, en de particulieren geen verplichtingen opleggen. Verder kunnen zij, indien de Koning of de wet hen daartoe uitdrukkelijk machtigt, akkoorden in vereenvoudigde vorm afsluiten met het oog op de bijzonderheden van uitvoering der verdragen. In geen geval mogen deze akkoorden in vereenvoudigde vorm de Staat nieuwe geldelijke lasten opleggen of voor de burgers nieuwe rechten of plichten invoeren, waarvan het principe niet voortvloeit uit een wet of een verdrag door de Kamers goedgekeurd overeenkomstig lid 2 van artikel 68.

Er is praktisch geen rechtspraak ter zake; deze leemte is waarschijnlijk te wijten aan het feit dat de akkoorden in vereenvoudigde vorm over het algemeen zuiver administratieve aangelegenheden regelen, die geen weerslag hebben op de rechten en plichten van de particulieren.

De Raad van State heeft in drie identieke gevallen zijn standpunt bepaald ten aanzien van de akkoorden in vereenvoudigde vorm. Na er te hebben op gewezen dat dergelijke akkoorden geen verdragen zijn in de zin van artikel 68 van de Grondwet en dat zij de staat van het inwendige recht niet mogen wijzigen, heeft de Raad van State zich in drie gevallen ertoe beperkt in feite te constateren dat het akkoord dat hem was voorgelegd, volgens de bedoeling van de ondertekenaars zelf, niet tot voorwerp had rechten ten voordele van particulieren te doen ontstaan (Arresten Boyens en andere van 26 September 1952, n° 1833 tot 1835, R.D.J.A., 1953, 101; — Verz. Dumont-Baeyens, 1952, blz. 956).

De Raad van State, zowel als het Hof van Verbreking hebben er zich dus voorzichtig van onthouden de nieuwe categorie van de akkoorden in vereenvoudigde vorm, wat het beginsel zelf betreft, te veroordelen. Beide hoge rechtsinstanties leggen er alleen de nadruk op dat bepaalde aangelegenheden in de eigenlijke verdragen moeten worden geregeld, waardoor zij stilzwijgend het bestaan wettigen van akkoorden in vereenvoudigde vorm welke die voorbehouden sfeer niet betreden.

Deze rechtspraak moeten wij goedkeuren, want zij vermijdt in te gaan tegen een praktijk waartoe de dringende behoeften van een steeds groeiende diplomatieke bedrijvigheid alle regeringen verplichten.

Il ne faut pas se dissimuler toutefois que cette jurisprudence est impuissante à satisfaire pleinement les exigences nouvelles de la vie internationale. Au fur et à mesure que la réglementation internationale pénètre plus avant dans la vie juridique des Etats, il paraît plus difficile de respecter scrupuleusement le prescrit de l'article 68, alinéa 2 et le moment est venu de relâcher la rigueur de ce texte en permettant à l'Exécutif de conclure, par le procédé d'accord en forme simplifiée, des conventions susceptibles d'engager les finances de l'Etat ou de lier individuellement les Belges. En matière internationale comme en matière interne, les Chambres législatives doivent convenir qu'il existe des limites absolues à leur compétence normative et qu'au lieu de vouloir tout régler elles-mêmes, il serait plus sage de modifier la base du principe de répartition des compétences normatives entre l'organe législatif et l'organe gouvernemental. Seul le pouvoir constituant peut décider de cette répartition nouvelle des compétences dont il importe de préciser les limites et la procédure. Par la révision constitutionnelle de 1953, les Pays-Bas nous ont précédés dans cette voie où il est urgent que nous nous y engagions à notre tour (DUYNSTEE, *Grondwetsherziening 1953*, Deventer, 1954.)

L'arrêt du 25 novembre 1955 présente également l'intérêt d'avoir clarifié le sens de l'article 68, alinéa 2 en ce que ce texte soumet à l'« assentiment » parlementaire les traités qui pourraient « grever l'Etat ».

Nous ne nous attarderons pas sur ce dernier point. Dans l'intention des constituants, les traités qui pourraient grever l'Etat sont ceux qui imposent des charges auxquelles l'Etat ne peut faire face qu'en inscrivant des dépenses nouvelles au budget. Le budget étant annuel en vertu d'une disposition expresse de la Constitution, il en découle nécessairement que c'est dans les limites de l'année budgétaire qu'il convient d'apprécier si un traité est susceptible de grever l'Etat. Ainsi que l'arrêt l'a très justement relevé, il était dès lors sans intérêt que l'accord du 30 octobre 1945 ait prévu un système de compensation qui, au moment de la liquidation finale des comptes, pouvait éventuellement laisser l'Etat belge créancier de l'Etat français.

Plus intéressante nous paraît la contribution de l'arrêt à l'interprétation du terme « assentiment » qui figure dans l'alinéa 2 de l'article 68.

Rappelons brièvement que l'article 68 de la Constitution prévoit trois catégories distinctes de traités internationaux.

a) Les traités de paix et d'alliance (art. 68, al. 1^{er}).

A condition qu'ils ne contiennent aucune clause commerciale, qu'ils ne grevent pas l'Etat et qu'ils ne lient pas individuellement les Belges, ces traités peuvent être conclus par le Roi sans aucune intervention des Chambres législatives. Au cours d'un récent colloque

Men moet zich evenwel niet ontveinzen dat deze rechtspraak niet ten volle aan de nieuwe eisen van het internationale leven beantwoordt. Naarmate de internationale verplichtingen dieper in het rechtsleven van de Staten ingrijpen, lijkt het steeds moeilijker om het bepaalde in artikel 68, 2^o lid, strikt na te leven; het ogenblik is aangebroken om die tekst te versoepelen door aan de Uitvoerende Macht de bevoegdheid te verlenen, verdragen die de financiën van de Staat kunnen bezwaren of de Belgen persoonlijk kunnen binden, in vereenvoudigde vorm af te sluiten. Op internationaal zoals op binnenlands gebied moeten de Wetgevende Kamers zich ernaar verenigen dat aan hun normatieve bevoegdheid absolute grenzen zijn gesteld en dat het, in de plaats van alles zelf te willen regelen, beter ware de grondslag van het beginsel van de verdeling der normatieve bevoegdheden over het wetgevend en het gouvernementeel lichaam te wijzigen. Alleen de grondwetgever kan een beslissing nemen omtrent die nieuwe verdeling van de bevoegdheden, waarvan ook de grenzen en de procedure nader moeten bepaald worden. Nederland is ons met zijn grondwetsherziening van 1953 op die weg voorgegaan; het is dringend nodig dat wij daar ook bij ons toe komen (DUYNSTEE, *Grondwetsherziening 1953*, Deventer, 1954).

..

Het arrest van 25 November 1955 is voorts ook van belang omdat het de betekenis van artikel 68, lid 2, heeft verduidelijkt, waar bepaald is dat de verdragen waardoor « de Staat zou kunnen worden bezwaard » slechts van kracht zijn nadat zij door het Parlement « zijn goedgekeurd ».

Wij zullen hierbij niet lang blijven stilstaan. Naar het oordeel van de grondwetgevers zijn verdragen waardoor de Staat zou kunnen worden bezwaard, die verdragen welke lasten opleggen die de Staat slechts kan bestrijden door nieuwe uitgaven op de begroting uit te trekken. Aangezien de begroting krachtens een uitdrukkelijke bepaling van de Grondwet ieder jaar wordt vastgesteld, volgt daaruit noodzakelijkerwijze dat men binnen de perken van het begrotingsjaar dient te oordelen of een verdrag de Staat al dan niet kan bezwaren. Zoals het arrest zeer terecht opmerkt, was het dus van geen belang dat de overeenkomst van 30 October 1945 voorzien heeft in een compensatieregeling, die op het ogenblik van de eindafrekening eventueel een batig saldo kan opleveren ten voordele van de Belgische Staat.

Van meer belang lijkt ons de bijdrage van het arrest te zijn tot de interpretatie van het woord « goedgekeurd » in het tweede lid van artikel 68.

Volgens artikel 68 van de Grondwet zijn er drie onderscheiden categorieën van internationale verdragen.

a) De vredes- en verbondsverdragen (artikel 68, lid 1).

Deze verdragen kunnen, indien ze geen handelsbebinding bevatten, de Staat niet bezwaren en de Belgen niet persoonlijk binden, door de Koning worden afgesloten zonder de medewerking van de Wetgevende Kamers. Tijdens een colloquium dat het Belgisch Insti-

organisé par l'Institut belge de science politique. M. Henri Rolin insistait à juste titre sur le caractère désuet de cette disposition constitutionnelle. Et, de fait, il est permis de s'étonner que notre Constitution autorise le Roi à conclure seul les traités d'alliance et de paix qui affecteront profondément la sécurité du pays alors qu'elle exige l'intervention des Chambres à propos d'un traité qui organise la lutte contre le criquet migrateur africain (Loi du 14 juillet 1955, *Moniteur* du 25 mars 1956). Emprisons-nous d'ajouter que la pratique constitutionnelle récente a suppléé aux textes et qu'en fait, les traités de paix et d'alliance sont régulièrement soumis à l'assentiment des Chambres législatives.

b) Les traités emportant cession, échange ou adjonction de territoire.

Aux termes de l'article 3 aussi bien que de l'article 68, alinéa 3, de la Constitution, les traités de cette nature ne peuvent être conclus par le Roi « qu'en vertu d'une loi ». L'intervention préalable de l'organe législatif, selon la procédure législative, est ici requise pour la validité internationale du traité aussi bien que pour son efficacité dans l'ordre interne.

c) Enfin, les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres (art. 68, al. 2).

Cette disposition signifie que l'assentiment parlementaire, qui n'est pas requis pour conférer au traité sa validité internationale, est exigé pour que le traité puisse sortir ses effets dans l'ordre juridique interne et, notamment, pour qu'il puisse être appliqué par les tribunaux.

Dans quelle forme et selon quelle procédure les Chambres doivent-elles donner leur assentiment aux traités visés par l'alinéa 2 de l'article 68 ?

Dès l'origine de notre indépendance c'est sous la forme de loi que cet assentiment a été donné.

Semblable procédure est lente puisqu'elle implique l'envoi du projet de loi à la Section de législation du Conseil d'Etat, débat en commission des Affaires étrangères, déroulement de cette procédure dans les deux Chambres successivement, la loi d'assentiment est sanctionnée et promulguée par le Roi avant d'être publiée au *Moniteur* ensemble avec le texte du traité qui y est annexé.

Cette procédure est également curieuse puisqu'elle fait concourir le Roi, qui sanctionne la loi d'approbation, à l'exercice d'une fonction de contrôle de ses propres actes.

Enfin, elle s'accommode mal avec la nature même de la procédure législative qui implique normalement les droits d'amendement et de division, lesquels sont évidemment exclus en l'espèce.

La procédure législative d'assentiment est-elle imposée par le texte ou l'esprit de l'article 68 ? Je ne le crois pas. Bien au contraire, il semble ressortir de la seule confrontation des alinéas 2 et 3 de l'article 68 que

lunt voor Politieke Wetenschappen onlangs heeft georganiseerd, heeft de h. Henri Rolin er terecht op gewezen dat deze grondwettelijke bepaling verouderd is. En feitelijk is het wel te verwonderen dat onze Grondwet aan de Koning de bevoegdheid verleent om zonder enige medewerking de verbonds- en vredesverdragen te sluiten, die een grote weerslag hebben op de veiligheid van het land, terwijl zij de medewerking van de Kamers eist voor een verdrag betreffende de bestrijding van de Afrikaanse treksprinkhaan (Wet van 14 Juli 1955, *Staatsblad* van 25 Maart 1956). Wij voegen hieraan echter onmiddellijk toe dat de jongste grondwettelijke praktijk beter is dan de teksten en dat de vredes- en verbondsverdragen feitelijk regelmatig aan de goedkeuring van de Wetgevende Kamers worden onderworpen.

b) De verdragen houdende afstand, ruiling of aanhechting van grondgebied.

Zowel luidens artikel 3 als op grond van artikel 68, 3° lid, van de Grondwet, kunnen zulke verdragen door de Koning niet worden afgesloten « dan krachtens een wet ». Ten aanzien van deze verdragen is de voorafgaande medewerking van de wetgever overeenkomstig de wetgevingsprocedure vereist zowel met het oog op de internationale rechtskracht van het verdrag als voor de geldigheid ervan binnen het land zelf.

c) Ten slotte zijn de handelsverdragen en de verdragen waardoor de Staat zou kunnen worden bezwaard of de Belgen persoonlijk gebonden, slechts van kracht nadat zij door de Kamers zijn goedgekeurd (art. 68, 2° lid).

Dit betekent dat de parlementaire goedkeuring, die niet vereist is om aan het verdrag internationale kracht te verlenen, wel nodig is opdat het verdrag gevolgen zou hebben in de interne rechtsorde en met name door de rechtbanken toegepast zou kunnen worden.

In welke vorm en volgens welke procedure moeten de Kamers hun goedkeuring hechten aan de in artikel 68, 2° lid, bedoelde verdragen ?

Sedert ons land onafhankelijk is, werd deze goedkeuring steeds in een vorm van een wet verleend.

Dit is natuurlijk een procedure, aangezien het wetsontwerp aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State moet worden toegezonden, in de Commissie voor Buitenlandse Zaken moet worden behandeld, achtereenvolgens in beide Kamers moet worden besproken en de goedkeuringswet door de Koning bekrachtigd en afgekondigd dient te worden vooraleer zij, samen met de tekst van het verdrag, in het *Staatsblad* verschijnt.

Het is ook een vreemde procedure, aangezien de Koning, die de goedkeuringswet bekrachtigt, dient mede te werken aan de controle van zijn eigen handelingen.

Ten slotte is zij moeilijk overeen te brengen met de aard zelf van de wetgevingsprocedure, die normaal gesproken het recht van wijziging en splitsing omvat, welk recht op dit gebied natuurlijk uitgesloten is

Eist de letter of de geest van artikel 68 dat de wetgevende goedkeuringsprocedure wordt gevolgd ? Ik geloof het niet. Integendeel, uit een vergelijking van het 2° en het 3° lid van artikel 68 alleen al blijkt dat de

ce n'est pas sous forme de loi que l'assentiment parlementaire devrait normalement être donné aux traités visés par l'alinéa 2.

Tel a été d'ailleurs l'avis exprimé en 1950 par une commission d'étude présidée par le Ministre d'Etat, Comte Carton de Wiart, et dans laquelle j'ai eu l'honneur de siéger en compagnie de MM. H. Rolin, W. Ganshof van der Meersch et F. Muûls.

De l'avis unanime des membres de cette commission l'assentiment parlementaire aurait pu revêtir la forme d'une résolution conjointe des deux Chambres. La même commission préconisa l'introduction en Belgique de la procédure anglaise de l'assentiment parlementaire tacite résultant de la seule expiration d'un certain délai légal après le dépôt des traités sur les bureaux des Chambres.

Lorsque le Gouvernement, qui avait rédigé un avant-projet de loi dans le sens préconisé par la commission soumit cet avant-projet à la Section de législation du Conseil d'Etat, celle-ci opposa à la formule de l'assentiment tacite l'objection constitutionnelle déduite de l'article 38 aux termes duquel toute « résolution est prise à la majorité des suffrages » ce qui, de l'avis du Conseil d'Etat, suppose nécessairement qu'un vote ait lieu.

Quant à la licéité d'un assentiment donné sous forme de résolution, la Section de législation l'approuva très nettement en se bornant à relever qu'il était superflu, voire même inconstitutionnel, de légiférer à cet effet, les Chambres ayant le pouvoir de déterminer par leurs règlements la manière dont elles exercent leurs attributions.

Etant ainsi établi que l'approbation parlementaire des traités visés à l'alinéa 2 de l'article 68 peut avoir lieu soit par l'effet d'une loi, soit, mieux encore, par l'effet d'une résolution des Chambres, il convient de se demander si l'autorité du traité dans l'ordre juridique interne sera différente selon que les Chambres auront eu recours à l'une ou à l'autre de ces procédures.

Telle est la doctrine sur laquelle s'est fondé M. l'avocat général Dumon en se réclamant de l'autorité de M. J. Masquelin (*Rép. Dr. B., v° Traités internationaux*, n° 295, ainsi que dans *Ann. de dr. et de sc. polit.*, XV, 1955, n° 1).

Cette doctrine qui voit dans le traité approuvé par simple résolution un acte équivalent à l'arrêté royal et dans le traité approuvé par la loi un acte qui participe à l'autorité de la loi ne me paraît reposer sur aucun argument valable. Dans l'un comme dans l'autre cas, il faut voir dans le traité qui a bénéficié de l'assentiment parlementaire un acte qui, selon l'heureuse expression de M. le procureur général Hayoit de Termicourt est « équipollent à la loi » (*Concl. avant Cass.*, 27 novembre 1950, *Pas.*, 1951, I 182).

L'argument que M. Masquelin prétend déduire de l'article 26 de la Constitution en disant que les Chambres ne peuvent pas, à elles seules, conférer la force d'une loi à une disposition normative quelconque, n'est pas sans réponse. D'autre part, en admettant même que l'article 26 soit d'application en l'espèce, il reste que la volonté du Roi se sera toujours exprimée de façon suffisamment claire dans l'acte de ratification

parlementaire goedkeuring van de in het 2° lid bedoelde verdragen, normaal niet in de vorm van een wet moet worden gegeven.

Dit is trouwens ook het advies dat in 1950 werd uitgebracht door een studiec commissie onder het voorzitterschap van Graaf Carton de Wiart, Minister van State, en waarin ik de eer had te zitten met de heren Rolin, W. Ganshof van der Meersch en F. Muûls.

Naar alle leden van deze commissie oordeelden, had de parlementaire goedkeuring de vorm kunnen aannemen van een gezamenlijke resolutie van beide Kamers. Dezelfde commissie stelde voor, in België de Engelse procedure in te voeren van de stilzwijgende parlementaire instemming die er eenvoudig in bestaat, een bepaalde wettelijke termijn te laten verlopen nadat de verdragen bij de Kamers ingediend zijn.

Toen de Regering, die een voorontwerp van wet in de door de commissie voorgestane zin had opgesteld, dit voorontwerp aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State voorlegde, opperde deze tegen de formule van de stilzwijgende instemming een grondwettelijk bezwaar op basis van artikel 38, luidens hetwelk « elk besluit bij volstreekte meerderheid van stemmen wordt genomen », wat, volgens de Raad van State, noodzakelijk veronderstelt dat er een stemming plaats vindt.

De wettigheid van een goedkeuring in de vorm van een resolutie werd echter zeer duidelijk bevestigd door de Afdeling Wetgeving, die hierbij alleen opmerkte dat het overbodig, ja ongrondwettelijk ware daarvoor een wet te maken, daar de Kamers en hun reglementen kunnen bepalen hoe zij hun bevoegdheden uitoefenen.

Nu het vaststaat dat de parlementaire goedkeuring van de in lid 2 van artikel 68 bedoelde verdragen kan plaats vinden, hetzij door een wet of, wat nog beter is, door een resolutie van de Kamers, rijst de vraag of het verdrag in de binnenlandse rechtsorde van waarde verschilt naargelang de Kamers de eerste of de tweede procedure hebben gekozen.

Dit is de rechtsleer waarop de heer advocaat-generaal Dumon heeft gesteund, hierbij het gezag inroepend van de heer J. Masquelin (*Rép. Dr. B., v° Traités internationaux*, n° 295, alsmede in *Ann. de dr. et de sc. polit.* XV, 1955, n° 1).

Deze leer, die een bij eenvoudige resolutie goedgekeurd verdrag met een koninklijk besluit gelijkstelt en aan een wettelijk goedgekeurd verdrag hetzelfde gezag toekent als aan de wet zelf, lijkt mij niet op enig geldig argument te berusten. In beide gevallen dient het verdrag dat door het Parlement goedgekeurd is, te worden beschouwd als een akte die, zoals de heer procureur-generaal Hayoit de Termicourt het treffend uitdrukte, « aequipollent aan de wet » is (*Concl. vóór Verbr.*, 27 November 1950, *Pas.*, 1951, I, 182).

Het argument dat de heer Masquelin aan artikel 26 van de Grondwet wil ontleen, namelijk dat de Kamers alleen geen wet kracht kunnen verlenen aan enige rechtsregel, is zeer goed te weerleggen. Maar gesteld zelfs dat artikel 26 terzake toepasselijk is, staat het vast dat de wil van de Koning zich altijd duidelijk kenbaar zal hebben gemaakt in de akte van bekrachtiging, welke nooit dan na goedkeuring door het Parlement

qui n'intervient jamais qu'après l'assentiment parlementaire. Il suffirait donc, pour lever toute équivoque, que l'acte de ratification soit publié au *Moniteur* en même temps que l'assentiment parlementaire qui l'aura précédé.

Quant à l'argument selon lequel l'autorité de la loi ne pourrait s'attacher qu'aux seuls textes approuvés selon la procédure constitutionnelle de confection des lois, il est aisé d'y répondre en rappelant que même lorsqu'ils sont approuvés par l'effet d'une loi, les traités ne sont jamais votés article par article et ne peuvent faire l'objet ni du droit d'amendement ni du droit de division.

Très sagement l'arrêt rapporté ci-dessus s'est abstenu d'invoquer la thèse selon laquelle l'assentiment parlementaire devrait être donné aux traités sous la forme d'une loi. Ainsi, à défaut d'une revision constitutionnelle que les avatars de notre politique intérieure risquent de laisser longtemps encore en suspens, la voie reste ouverte à une adaptation de notre pratique parlementaire par simple revision des règlements d'ordre intérieur des Chambres législatives.

Si l'assentiment des Chambres aux traités visés à l'alinéa 2 de l'article 68 ne doit pas nécessairement se traduire dans le vote d'une loi, encore faut-il que cet assentiment soit certain.

Ce que nos constituants ont voulu, c'est que la représentation nationale soit appelée à donner son approbation aux normes mêmes du traité. La procédure classique consistant dans le vote d'une loi spéciale d'assentiment est évidemment exempte de toute équivoque, la loi d'approbation disposant expressément que : « le traité... sortira son plein et entier effet ». De toute évidence on ne peut pas, de prime abord, attacher la même portée à toute résolution que les Chambres viendraient à émettre à propos ou à l'occasion d'un traité. Ainsi, le vote d'un ordre du jour de confiance à la suite d'une interpellation dirigée contre le Ministre des Affaires étrangères à l'occasion de la signature d'un traité pourrait difficilement être interprété comme impliquant l'approbation de ce traité ou comme manifestant la volonté des Chambres d'introduire les normes de ce traité dans l'ordre juridique interne.

Pour trancher la question, il convient à mon sens de s'attacher plus à la volonté réelle des Chambres qu'à la catégorie formelle à laquelle appartient l'acte par lequel cette volonté s'est exprimée. Il s'agit, en d'autres mots, d'une pure question d'interprétation de volonté.

Telle me paraît bien avoir été la pensée de la Cour de cassation lorsqu'elle a constaté qu'en l'espèce il n'était pas possible de déduire la volonté d'assentiment du seul vote de diverses lois budgétaires par lesquelles des crédits avaient été placés à la disposition du Gouvernement en vue de lui permettre d'assurer l'exécution de l'arrangement du 30 octobre 1945.

Cette interprétation que d'aucuns jugeront rigoureuse en fait est parfaitement fondée en droit. Normalement, et à défaut d'indication certaine en sens contraire, une loi budgétaire n'est pas un acte normatif. Ainsi que M. l'avocat général Dumon l'a rappelé dans

wordt opgesteld. Derhalve kan elk misverstand uit de weg geruimd worden. De akte van bekrachtiging in het *Staatsblad* werd gepubliceerd tegelijk met de parlementaire goedkeuring.

Op het argument dat de wettskracht slechts kan worden verleend aan teksten waarvoor de grondwettelijke procedure voor het maken van wetten is gevolgd, kan gemakkelijk geantwoord worden dat, zelfs wanneer zij bij een wet worden goedgekeurd, over de verdragen nooit artikelsgewijze wordt gestemd en dat op dit stuk noch het recht van amendement noch het recht van splitsing geldt.

Bovenvermeld arrest heeft er zeer wijselijk van afgezien de thesis aan te voeren dat de parlementaire goedkeuring van de verdragen in de vorm van een wet moet geschieden. Bij gebreke van een grondwetsherziening, die ingevolge de verwickelingen van onze binnenlandse politiek nog lang kan uitblijven, staat aldus de weg open om onze parlementaire gebruiken aan te passen door middel van een eenvoudige herziening van de reglementen van orde van de wetgevende Kamers.

Al moet de parlementaire goedkeuring van verdragen als bedoeld in lid 2 van artikel 68 niet noodzakelijk worden neergelegd in een wet, toch moet omtrent hun goedkeuring zekerheid bestaan.

Onze grondwetgevers hebben vooral gewild dat de nationale vertegenwoordiging haar goedkeuring zou hechten aan de rechtsregels van het verdrag. De klassieke procedure, die bestaat in het goedkeuren van een bijzondere wet, is natuurlijk ondubbelzinnig, aangezien de goedkeuringswet uitdrukkelijk bepaalt dat «het verdrag... volle uitwerking zal hebben». Natuurlijke kan men niet direct dezelfde waarde hechten aan een resolutie van de Kamers in verband of naar aanleiding van een verdrag. Zo kan de goedkeuring van een vertrouwensmotie tot besluit op een interpellatie van de Minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van de ondertekening van een verdrag bezwaarlijk worden uitgelegd als een goedkeuring van dat verdrag of als een uiting van de wil van de Kamers de rechtsregels van dat verdrag in het intern recht op te nemen.

Ter oplossing van deze kwestie, moet men mijns inziens meer uitgaan van de werkelijke wil van de Kamers dan van de formele categorie waartoe de akte behoort waarin deze wil is uitgedrukt. Met andere woorden, het gaat hier om een eenvoudige kwestie van wilsinterpretatie.

Dit was, dunkt mij, de opvatting van het Hof van Verbreking, toen het constateerde dat *in dit geval* de wil tot goedkeuring niet kon afgeleid worden uit de stemming alleen over de verschillende begrotingswetten waarbij aan de regering kredieten werden verleend voor de uitvoering van de schikking van 30 October 1945.

Deze interpretatie, die sommigen in feite te streng zullen vinden is, in rechte, volkomen gegrond. Bij gebreke van enige ondubbelzinnige aanduiding in tegenovergestelde zin, is een begrotingswet normaal geen regelgevende akte. Zoals de heer Advocaat-gene-

ces conclusions : « le vote d'un crédit de dépenses n'ouvre pas des droits en faveur des tiers ». Toutefois, le représentant du ministère public nuancait aussitôt sa pensée en ajoutant : « Toute autre aurait été la situation si, au lieu de se borner à ouvrir un crédit et donc à donner une autorisation de paiement, la loi budgétaire avait comporté *aussi* une véritable disposition législative *approuvant* le traité. Tel fut notamment le cas des lois budgétaires de 11 septembre 1895 et 24 mai 1902 qui, par des dispositions distinctes de l'octroi des crédits, ont expressément approuvé des conventions internationales (*Pasin.*, 1895, p. 290 et 1902, p. 168) ».

L'interprétation que l'arrêt a donnée du comportement des Chambres me paraît au surplus justifiée en fait puisque, en l'espèce, le texte de l'accord du 30 octobre 1945 n'a jamais été porté à la connaissance des Chambres sinon par la voie du *Moniteur*. Pour autant que l'on admette avec la Section de législation du Conseil d'Etat, que l'assentiment aux traités ne peut avoir lieu de manière tacite, il paraît logique d'exiger que le texte même du traité soit déposé sur les bureaux des Chambres et distribué individuellement aux parlementaires avant tout assentiment.

En bref, je crois pouvoir résumer la portée de l'arrêt sous revue dans les termes suivants :

— L'arrêt n'a nullement condamné la pratique des accords en forme simplifiée mais s'est borné à rappeler les limites matérielles de leur constitutionnalité.

— L'arrêt a très heureusement précisé que c'est dans les limites du principe de l'annalité budgétaire que doit s'apprécier la notion de « traités qui pourraient grever l'Etat ».

— Implicitement l'arrêt décide que l'assentiment dont doivent faire l'objet les traités visés à l'alinéa 2 de l'article 68 doit revêtir une autre forme — que la Cour ne précise pas — mais qui doit être telle qu'aucun doute ne puisse subsister quant à la volonté des Chambres de rendre le traité obligatoire dans l'ordre juridique interne.

— Enfin, il ressort de l'arrêt que, normalement, le vote d'une loi budgétaire ouvrant des crédits en vue de *permettre* au gouvernement de faire face aux obligations pécuniaires découlant d'un accord en forme simplifiée, ne manifeste pas d'une manière, suffisamment claire la volonté des Chambres de rendre cet accord obligatoire dans l'ordre juridique interne.

**

Dans la mesure où il touche à ce procédé oblique de législation que sont les lois budgétaires, l'arrêt du 25 novembre 1955 retiendra aussi l'attention des spécialistes du droit budgétaire.

Le procédé qui consiste à insérer furtivement des dispositions normatives dans les lois budgétaires a toujours été dénoncé par la doctrine comme l'exemple type d'une confection vicieuse des lois. Le procédé est cependant fort ancien (H. MATTON, *Les Institutions et le régime budgétaire* dans *Histoire des Finances*

raal Dumon in zijn conclusies aanstipt, opent « de goedkeuring van een uitgaafkrediet geen rechten ten gunste van derden ». De vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie verduidelijkte evenwel onmiddellijk zijn opvatting als volgt : « De toestand zou heel anders zijn indien de begrotingswet, in plaats van alleen een krediet te openen en dus toelating tot betaling te geven, *ook* een werkelijke bepaling van de wetgever zou bevatten tot *goedkeuring* van het verdrag. Dit was met name het geval voor de begrotingswetten van 11 September 1895 en 24 Mei 1902, die, bij afzonderlijke bepalingen, uitdrukkelijk internationale verdragen goedkeurden (*Pas.* 1895, blz. 290 en 1902, blz. 168) ».

De interpretatie welke het arrest gegeven heeft van de houding der Kamers, lijkt mij ook in feite verantwoord, aangezien in dit geval de tekst van het akkoord van 30 October 1945 nooit anders dan door het *Staatsblad* ter kennis van de Kamers is gebracht. Indien men met de Afdeling Wetgeving van de Raad van State aanneemt dat de goedkeuring van de verdragen niet stilzwijgend kan geschieden, dan lijkt het logisch te eisen dat de tekst van het verdrag zelf bij de Kamers wordt ingediend en, vóór de goedkeuring, aan alle parlementsleden wordt rondgedeeld.

Ik meen de draagwijdte van dit arrest beknopt te kunnen weergeven als volgt :

— Het arrest veroordeelt geenszins het gebruik van de akkoorden in vereenvoudigde vorm, maar bepaalt zich ertoe te herinneren aan de materiële grenzen van hun grondwettelijkheid.

— Het arrest wijst er terecht op dat het begrip « verdragen waardoor de Staat zou kunnen worden bezwaard » binnen de perken blijven van het beginsel dat de begrotingen slechts voor één jaar gelden.

— Impliciet beslist het arrest dat de goedkeuring van de bij lid 2 van artikel 68 bedoelde verdragen een andere vorm moet aannemen, die het Hof niet nader bepaalt, maar die geen twijfel mag laten bestaan over de wil van de Kamers om aan het verdrag verbindende kracht te geven in de interne rechtsorde.

— Tenslotte blijkt uit het arrest dat normaal de goedkeuring van een begrotingswet waarbij kredieten worden geopend om de Regering *in de gelegenheid te stellen* haar geldelijke verplichtingen, voortvloeiend uit een akkoord in vereenvoudigde vorm, na te leven, niet duidelijk genoeg de wil weergeeft van de Kamers, dit akkoord verbindende kracht te geven in de interne rechtsorde.

**

Voor zover het arrest van 25 November 1955 raakt aan het zijdelingse procédé van wetgeving door begrotingswetten, zal het ook de aandacht trekken van de specialisten van het begrotingsrecht.

Regelgevende bepalingen tersluiks in de begrotingswetten op te nemen, is door de rechtsleer aan de kaak gesteld als een typisch voorbeeld van verkeerde wetgeving. Het procédé is evenwel zeer oud (H. MATTON, *Les Institutions et le régime budgétaire*, in *Histoire des finances publiques*, deel I, blz. 167 v.v.) en is niet te

publiques, t. 1^{re}, pp. 167 et s.) et, dans notre régime qui ignore le contrôle de la constitutionnalité des lois même purement formelles, il est inévitable.

Toutefois, parce que le procédé est anormal, les tribunaux qui ont pour mission d'interpréter le sens et la portée des lois, ne devront admettre le caractère normatif d'une loi budgétaire que lorsque la volonté des Chambres se sera exprimée sans équivoque dans ce sens. C'est ce que rappelle très heureusement l'arrêt sous revue.

De là il est permis de déduire que l'Exécutif, en faveur duquel un crédit a été consenti, ne peut pas *normalement* s'en prévaloir pour prétendre régler de sa seule autorité la matière à laquelle ce crédit se rapporte. Pour qu'un tel pouvoir réglementaire puisse se justifier, il est indispensable que le législateur ait exprimé nettement sa volonté et ait, en principe, lui-même défini le cadre général de la réglementation envisagée. Le pouvoir réglementaire que le Roi tient de l'article 67 de la Constitution est un pouvoir qui l'habilite en effet à exécuter, par voie de règlements détaillés, *les dispositions* normatives contenues dans une loi. En d'autres mots un pouvoir réglementaire ne se conçoit qu'en fonction d'une règle générale préexistante. Comme la loi budgétaire n'est pas en principe une règle générale de conduite mais une simple autorisation de dépenser, il en découle que, normalement, le Roi ne pourra pas se fonder sur une loi de ce type pour prétendre exercer sa fonction réglementaire (Voy. Matton, note sous Cour des comptes, 28 décembre 1948, R.J.D.A., 1949, 30).

Tout, en cette matière, est donc question d'interprétation de la volonté du législateur. Dans chaque cas d'espèce, c'est au juge qu'il appartient de rechercher cette volonté et de vérifier si la loi budgétaire contient ou non des dispositions de caractère normatif.

C'est à une telle interprétation que s'est livré le Conseil d'Etat lorsque, par son arrêt Ville d'Enghien du 14 juillet 1954 (R.J.D.A., 1954, 304), il a vu dans les lois budgétaires des années 1948 et 1949, la volonté du législateur d'autoriser le pouvoir exécutif à réglementer l'enseignement frèbelien.

Ayant considéré cette volonté comme établie, et cela en se référant à des considérations de fait fort discutables, le Conseil d'Etat s'est incliné devant cette volonté en rappelant qu'il ne lui appartenait pas de censurer la volonté du législateur dont le requérant soutenait à juste titre selon moi, qu'il lui était interdit de déléguer au pouvoir exécutif le soin de régler l'enseignement public.

Si cet arrêt du Conseil d'Etat offre ainsi un exemple d'interprétation laxiste de la portée des lois budgétaires, l'arrêt de la Cour de cassation du 25 novembre 1955 fait au contraire application à la matière d'une conception plus rigoureuse et, à mon cas, plus correcte des principes constitutionnels.

Paul DE VISSCHER.

ontgaan in ons stelsel, dat de contrôle op de grondwettelijkheid van de wetten, zelfs de louter formele, niet kent.

Aangezien het procédé echter abnormaal is, dienen de rechtbanken die tot taak hebben de betekenis en de strekking van de wetten te interpreteren, het normatieve karakter van een begrotingswet slechts aan te nemen wanneer de wil van de Kamers duidelijk in die zin is uitgedrukt. Het besproken arrest brengt zulks zeer gevat in herinnering.

Hieruit volgt dat de Uitvoerende Macht aan een krediet dat haar is toegestaan, normaliter niet het recht mag ontfangen om op eigen gezag de materie te regelen waarop dat krediet betrekking heeft. Een dergelijke bevoegdheid komt haar alleen dan toe, wanneer de wetgever duidelijk zijn wil heeft te kennen gegeven en in beginsel zelf het algemeen kader van de regeling heeft uitgestippeld. De verordenende bevoegdheid, die de Koning krachtens artikel 67 van de Grondwet bezit, is immers een bevoegdheid op grond waarvan hij de normatieve *bepalingen* die in een wet zijn vervat, bij wege van in bijzonderheden uitgewerkte verordeningen kan uitvoeren. Met andere woorden, een verordenende bevoegdheid is slechts denkbaar op grond van een vooraf bestaande algemene regel. Aangezien de begrotingswet in principe geen algemene gedragsregel is, maar een eenvoudige machtiging tot het doen van uitgaven, volgt daaruit dat de Koning normaal niet op zulk een wet kan steunen om zijn verordenende bevoegdheid uit te oefenen (zie Matton, nota onder Rekenhof, 28 December 1948, R.D.J.A., 1949, 30).

Op dit gebied is alles dus een kwestie van interpretatie van de wil van de wetgever. De rechter dient van geval tot geval na te gaan wat de wil van de wetgever was en of de begrotingswet al dan niet regelende bepalingen bevat.

Dit heeft ook de Raad van State gedaan toen hij, in zijn arrest Stad Edingen van 14 Juli 1954 (R.D.J.A. 1954, 304) in de begrotingswetten van de jaren 1948 en 1949 de wil van de wetgever heeft gezien, dat de uitvoerende macht het kleuteronderwijs zou mogen regelen.

De Raad van State heeft zulks als bewezen beschouwd, zij het op grond van feitelijk zeer betwistbare overwegingen, en heeft zich daarbij neergelegd omdat het niet tot zijn bevoegdheid behoorde een oordeel uit te spreken over de wil van de wetgever, waarvan de verzoeker mijns insziens terecht betoogde dat het hem verboden was aan de uitvoerende macht de zorg op te dragen om het openbaar onderwijs te regelen.

Dit arrest van de Raad van State is een voorbeeld van ruime interpretatie van de begrotingswetten, terwijl het arrest van het Hof van Verbreking van 25 November 1950 integendeel op dit gebied een strengere opvatting huldigt, die, naar mijn oordeel, ten aanzien van de grondwettelijke beginselen correcter is.