

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1959-1960.

10 DECEMBER 1959.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

HERZIENING ARTIKEL 68.

(Bekrachtiging der Internationale Verdragen.)

VERSLAG

UITGEBRACHT, NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET (1).
DOOR DE HEER MERTENS de WILMARS.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Kronacker.

A. — Leden : de heren d'Alcantara, De Gryse, Dequae, du Bus de Warnaffe, Gendebien, Herbiet, Lefère, Mertens de Wilmars, Moyersoen, Parisi, Schot, Van Cauwelaert, Van Elslande. — Bohy, Bracops, De Kinder, Denis, Fayat, Hossey, Housiaux, Huysmans, Merlot, Pierson, Terwagne. — Janssens, Jeunehomme, Kronacker.

B. — Plaatsvervangers : de heren Counson, Delwaide, Fimmers, Hermans, Lebas, Servais, Smedts. — Anseele, De Cooman, De Grootte, Hermegnies, Sainte, Tielemans. — Quaegebeur, Piron.

Zie :

42 (B.Z. 1958) : N° 1.

Chambre des Représentants

SESSION 1959-1960.

10 DÉCEMBRE 1959.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

REVISION DE L'ARTICLE 68.

(Ratification des traités internationaux.)

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION (1).
PAR M. MERTENS de WILMARS.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Kronacker.

A. — Membres : MM. d'Alcantara, De Gryse, Dequae, du Bus de Warnaffe, Gendebien, Herbiet, Lefère, Mertens de Wilmars, Moyersoen, Parisi, Schot, Van Cauwelaert, Van Elslande. — Bohy, Bracops, De Kinder, Denis, Fayat, Hossey, Housiaux, Huysmans, Merlot, Pierson, Terwagne. — Janssens, Jeunehomme, Kronacker.

B. — Membres suppléants : MM. Counson, Delwaide, Fimmers, Hermans, Lebas, Servais, Smedts. — Anseele, De Cooman, De Grootte, Hermegnies, Sainte, Tielemans. — Quaegebeur, Piron.

Voir :

42 (S.E. 1958) : N° 1.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN.

Uw Commissie stelt U de hiernavolgende gewijzigde tekst van artikel 68 van de Grondwet voor :

HUIDIGE TEKST.

De Koning voert het bevel over land- en zeemacht, verklaart de oorlog, sluit de vredes-, verbonds- en handelsverdragen. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.

De handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen.

Geen afstand, geen ruiling, geen toevoeging van grondgebied kan plaats hebben dan krachtens een wet. In geen geval kunnen de geheime artikelen van een verdrag de openbare artikelen teniet doen.

VOORGESTELDE TEKST.

De Koning voert het bevel over de strijdkrachten en verklaart de oorlog. Hij sluit en bekrachtigt de verdragen.

De verdragen die de uitoefening van bepaalde machten aan internationaal publiekrechtelijke instellingen opdragen, de vredes- en verbondsverdragen, degene die afstand, ruiling of toevoeging van grondgebied beogen en degene die een wet wijzigen, worden niet bekrachtigd dan krachtens een wet.

Elke wet in te voeren krachtens artikel 25bis, moet in elk van beide Kamers twee derden van de stemmen verkrijgen.

De andere verdragen zullen eerst bekrachtigd worden na de instemming van de Kamers te hebben verkregen. De procedure tot regeling van deze instemming, die stilzwijgend kan zijn, wordt bij de wet vastgesteld. In ieder geval is uitdrukkelijke instemming vereist indien twintig leden van de ene of van de andere Kamer hun wil hebben doen kennen dat over het verdrag wordt beraadslaagd.

Het bepaalde in het vorig lid vindt geen toepassing :

1° indien het technische akkoorden betreft of handelsakkoorden die ten hoogste voor één jaar zijn gesloten;

2° indien het overeenkomsten betreft die uitsluitend de uitvoering van een regelmatig bekrachtigd verdrag ten doel hebben;

3° in de gevallen door een wet bepaald.

De Commissie stelde een subcommissie samen gelast met de voorbereiding van een nieuwe redactie van artikel 68.

Deze subcommissie heeft verscheidene vergaderingen gewijd aan de bespreking van de vraagstukken die verband houden met de herziening van artikel 68 van de Grondwet. Zij spreekt haar waardering uit voor de medewerking die haar bij het vervullen van die taak werd verleend door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in het bijzonder door de heer Yves De Vadder, juriconsult van dit Departement.

Het huidig verslag geeft de besprekingen weer die zowel in de subcommissie als in de voltallige commissie plaats vonden.

Omschrijving van de taak der Commissie.

Bij de aanvang der bespreking stelde een lid de vraag hoever de opdracht strekt, die door de verklaring tot herziening aan de Commissie wordt gegeven, en of deze opdracht zich er niet toe beperkt in artikel 68 de bepalingen op te nemen die nodig zijn om, met betrekking tot het sluiten van verdragen, de nieuwe regel toe te passen, die men wil vastleggen in artikel 25bis der Grondwet, waarbij de wetgever ertoe wordt gemachtigd de uitoefening van sommige bevoegdheden over te dragen aan internationale publiekrechtelijke instellingen.

Uw Commissie is van oordeel dat de aan de grondwetgever opgedragen taak niet tot deze kwestie alleen beperkt is maar tevens het onderzoek omvat van alle vraagstukken, die verband houden met het sluiten van internationale verdragen en van alle regels die daaromtrent in de Grondwet dienen te worden opgenomen.

Voor sommige aan herziening onderworpen bepalingen heeft de verklaring nauwkeurig het terrein afgebakend dat aan de grondwetgever is toegewezen. Ten aanzien van artikel 68 is echter de verklaring tot herziening opzettelijk in algemene termen gesteld.

Indien de memorie van toelichting van de ontwerp-verklaring (*Parl. Stuk, Kamer, n° 906/1, 1957-1958*) ten aanzien van artikel 68, alleen gewag maakt van het vraagstuk van België's toetreding tot internationale of supranationale organisaties, toch wordt nader gezegd dat het ontwerp ertoe strekt « de verklaringen betreffende de grondwetsherziening waarover de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat en de Koning zich tijdens de jaren 1953 en 1954 hebben uitgesproken, over te nemen » en « dat de redenen waarop die verklaringen steunden ook thans nog gelden ».

De memorie van toelichting van de vorige verklaring (*Kamer, Parl. Stuk, 1952-1953, n° 556*), en de beraadslagingen hierover in de Commissie en in openbare vergadering, zowel van de Kamer [*Parl. Hand. Kamer, vergaderingen van 8 oktober 1953 (blz. 8), en van 27 oktober 1953 (blz. 8)*] als van de Senaat (*Verslag van de heer Ancot, Parl. Stuk, 1953-1954, n° 168, blz. 40-41*) laten er geen twijfel over bestaan, dat de wetgever wel degelijk verlangde dat de grondwetgevende vergadering, naar aanleiding van de herziening van artikel 68, niet alleen het vraagstuk van artikel 25bis onder ogen zou nemen, doch eveneens zou nagaan « in welke vorm en onder welke voorwaarden de overige verdragen in werking zullen treden ».

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission vous propose la rédaction suivante pour l'article 68 révisé de la Constitution :

TEXTE ACTUEL.

Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, 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 bien individuellement lier les belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.

TEXTE PROPOSÉ.

Le Roi commande les forces armées et déclare la guerre. Il conclut et ratifie les traités.

Les traités qui attribuent l'exercice de certains pouvoirs à des institutions de droit international public, les traités de paix et d'alliance, ceux comportant cession, échange ou adjonction de territoire et ceux qui modifient une loi, ne sont ratifiés qu'en vertu d'une loi.

Toute loi portée en vertu de l'article 25bis devra recueillir les deux tiers des suffrages dans chacune des Chambres.

Les autres traités ne sont ratifiés qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. La procédure réglant cet assentiment, qui pourra être tacite, sera établie par la loi. En tout état de cause, il y aura lieu à assentiment exprès si vingt membres de l'une ou de l'autre des Chambres ont exprimé la volonté de voir le traité soumis à délibération.

Les prescriptions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas :

1° lorsqu'il s'agit d'accords techniques, ou d'accords commerciaux dont la durée ne dépasse pas une année;

2° lorsqu'il s'agit d'accords visant uniquement à assurer l'exécution d'un traité régulièrement ratifié;

3° dans les cas prévus par une loi.

La Commission a constitué une Sous-Commission chargée de préparer une rédaction nouvelle de l'article 68.

Cette Sous-Commission a consacré plusieurs séances à l'examen des problèmes que soulèvent la revision de l'article 68 de la Constitution. Elle se plaît à souligner le concours que lui a apporté, dans l'accomplissement de cette tâche, le Département des Affaires Etrangères et en particulier M. Yves De Vadder, jurisconsulte du Département.

Le présent rapport rend compte de la discussion tant au sein de la sous-commission que de la commission plénière.

Délimitation de la mission de la Commission.

Dès l'abord un membre a posé la question de savoir qu'elle était l'étendue de la mission confiée à la Commission par la déclaration de revision, et si cette mission ne se limitait pas à inscrire dans l'article 68 les dispositions nécessaires à la mise en œuvre, sur le plan de la conclusion des traités, de la règle nouvelle que l'on se propose d'inscrire dans l'article 25bis de la Constitution, qui doit permettre au législateur d'attribuer l'exercice de certains pouvoirs à des institutions de droit public international.

Votre Commission est d'avis que la mission attribuée au constituant n'est pas limitée à cette seule question et que ce dernier est compétent pour examiner l'ensemble des problèmes que soulève la conclusion des traités internationaux, et des règles qu'il y aurait lieu d'inscrire à cet égard dans le Pacte fondamental.

Pour certaines des dispositions soumises à revision, la déclaration a pris soin de restreindre le champ d'investigation proposé au constituant. En ce qui concerne l'article 68, par contre, la déclaration de revision est générale et elle l'est à dessein.

Si l'Exposé des Motifs du projet de déclaration (Chambre, *Doc. Parl.* 1957-1958, n° 906/1) ne fait état, à propos de l'article 68, que du seul problème de l'adhésion de la Belgique à des organisations internationales ou supranationales, il précise cependant qu'il « tend à reprendre les déclarations de revision constitutionnelle sur lesquelles la Chambre des Représentants, le Sénat et le Roi se sont prononcés au cours des années 1953 et 1954 » et que « les motifs qui ont justifié ces déclarations n'ont pas perdu de leur pertinence ».

L'Exposé des Motifs de la déclaration précédente (Chambre, *Doc. Parl.* 1952-1953, n° 556) et les discussions auxquelles elle a donné lieu en Commission et en séance publique, tant à la Chambre [*Ann. Parl. Chambre*, séances des 8 octobre 1953 (p. 8) et 27 octobre 1953] qu'au Sénat (Rapport de M. Ancot, *Doc. Parl.* 1953-1954, n° 168, pp. 40 et 41) ne laissent subsister aucun doute sur la volonté du législateur de soumettre à l'examen du constituant, à l'occasion de la revision de l'article 68, non seulement le problème de l'article 25bis, mais également : « les formes et conditions dans lesquelles les autres traités sortiront leurs effets ».

Uw Commissie was het eenparig eens dat de Kamer in die zin bevoegd is; bovendien was zij eenparig van oordeel dat het wenselijk is de regels, die in artikel 68 vervat zijn, te wijzigen, ten einde ze aan te passen aan de ontwikkeling van het volkenrecht en aan de eisen van de internationale rechtspraak.

Wegens de toeneming van de internationale betrekkingen en de steeds grotere terugslag ervan op het leven van de burgers moet het toezicht van het Parlement op de totstandkoming van internationale verbintenissen tegelijk doelmatiger en soepeler worden gemaakt. De soepelheid is trouwens een van de vereisten van een doeltreffende controle.

Deze beschouwingen stroken met de conclusies van de Commissie, die in 1949 door de Regering werd belast met de studie van het vraagstuk der goedkeuring van de internationale verdragen. Bedoelde Commissie stond onder het voorzitterschap van graaf Carton de Wiart, lid van de toenmalige Regering, en was verder samengesteld uit de heren Henri Rolin, Ganshof van der Meersch, F. Muûls en P. De Visscher.

Deze Commissie was van oordeel dat het in overeenstemming met de evolutie van de democratische opvattingen was, dat alle belangrijke verdragen vooraf door het Parlement worden goedgekeurd, ook wanneer de Grondwet dit niet eist; doch tevens gaf zij als haar mening te kennen dat deze verruiming moest gepaard gaan met versoepeling van de vorm van die voorafgaande controle.

Uit het onderzoek dat uw Commissie heeft ingesteld is gebleken dat vele internationale verdragen aan de controle van het Parlement ontsnappen ofschoon het wenselijk is dat zij eraan onderworpen worden. Anderzijds brengen de thans voorgeschreven vormen van wetgevende tussenkomst voor tal van minder belangrijke verdragen nodeloze vertraging en verwikkeling mede.

Uw Commissie stelt U derhalve een tekst voor, waarin met beide problemen — namelijk dat van artikel 25bis en dat van het sluiten der verdragen — rekening wordt gehouden. Zij stelt U bovendien een louter formele wijziging voor van het eerste zinsdeel van artikel 68, te weten de woorden: « land- en zeemacht », te vervangen door de woorden: « de strijdkrachten ».

..

Structuur van artikel 68.

Krachtens artikel 68 staat het aan de Koning de verdragen te sluiten. Die bevoegdheid omvat de aanwijzing van de gevolmachtigden de onderhandelingen over het verdrag, het sluiten en eventueel het bekrachtigen ervan wanneer het met dit voorbehoud is ondertekend.

Het is dus verkeerd te spreken van wetgevende bekrachtiging; de bekrachtiging is: « de diplomatieke handeling waardoor de bevoegde nationale overheid aan de overeenkomstige overheid van de Staten waarvan de gevolmachtigden met de hare een ontwerp van verdrag hebben opgesteld; kennis ervan geeft dat zij haar goedkeuring aan dit ontwerp hecht zodat dit verdrag verbindend wordt voor de Staat welke door genoemde overheid in de internationale betrekkingen is vertegenwoordigd » (F. Dehousse, *De la Ratification des traités*, blz. 20).

Voor de grondwetgever van 1830 heeft de uitvoerende macht inzake internationale betrekkingen de overhand (Wigny, *Droit constitutionnel*, deel II, blz. 652). De belangrijkste diplomatieke akten, nl. de vredes- en verbondsverdragen, worden buiten de volksvertegenwoordiging om gesloten. De Koning moet slechts aan de Kamers kennis geven van de verdragen, met bijvoeging van de passende mededelingen, en dan nog moet hij dit slechts doen zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten.

Votre Commission a été unanime, non seulement pour affirmer votre compétence mais en outre pour estimer qu'il est souhaitable de modifier les règles inscrites dans l'article 68, en vue de les adapter à l'évolution du droit des gens et aux exigences de la pratique internationale.

La multiplicité des rapports internationaux et leur pénétration toujours croissante dans les conditions de vie des citoyens, exigent que le contrôle du Parlement sur la formation des engagements internationaux soit rendu à la fois plus efficace et plus souple; la souplesse de ce contrôle étant d'ailleurs une des conditions de son efficacité.

Ces préoccupations rencontrent celles exprimées par la Commission chargée en 1949 par le Gouvernement d'étudier le problème de l'approbation des traités internationaux et dont faisaient partie, sous la présidence du comte Carton de Wiart, membre du Gouvernement de l'époque, MM. Henri Rolin, Ganshof van der Meersch, F. Muûls et P. De Visscher.

Cette Commission avait considéré qu'il était conforme à l'évolution des idées démocratiques, que tous les traités importants reçoivent l'approbation préalable du Parlement, même lorsqu'elle n'est pas constitutionnellement exigée; mais elle avait aussi exprimé l'opinion que cette extension devait aller de pair avec un assouplissement des formes de ce contrôle préalable.

Il est apparu en effet de l'examen auquel s'est livré votre Commission qu'un grand nombre de traités internationaux échappent au contrôle parlementaire alors qu'il est souhaitable qu'ils y soient soumis, tandis que d'autre part pour un grand nombre de traités d'importance mineure, les formes d'intervention législative qu'impose la procédure actuelle, provoquent des retards et des complications inutiles.

Votre Commission vous propose dès lors un texte qui englobe les deux problèmes — celui de l'article 25bis et celui de la conclusion des traités. Elle vous propose en outre une modification, de pure forme, du premier membre de la phrase de l'article 68, en substituant aux mots: « forces de terre et de mer », les mots: « forces armées ».

..

Structure de l'article 68.

En vertu de l'article 68, il appartient au Roi de conclure les traités. Ce pouvoir comprend la désignation des plénipotentiaires, la négociation du traité, sa conclusion proprement dite et sa ratification éventuelle lorsqu'il est signé sous cette réserve.

C'est donc erronément que l'on parle de ratification législative, la ratification étant: « l'intervention diplomatique par laquelle l'autorité nationale compétente signifie aux autorités correspondantes des Etats dont les plénipotentiaires ont arrêté avec les siens un projet de traité, l'approbation qu'elle donne à ce projet et qui en fait un traité dorénavant obligatoire pour l'état que cette autorité incarne dans les relations internationales » (F. Dehousse, *De la Ratification des traités*, p. 20).

Dans l'esprit du constituant de 1830 c'est à l'Exécutif qu'appartient la prédominance en matière de relations internationales (Wigny, *Droit constitutionnel*, t. II, p. 652). Les actes diplomatiques les plus importants: les traités de paix et d'alliance, se font en dehors de l'intervention de la représentation nationale. Le Roi doit seulement donner connaissance des traités aux Chambres en y joignant les communications convenables et encore ne doit-il le faire que lorsque l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent.

Het is langs de weg om van het toezicht dat zij uitoefenen op het algemeen beleid van de Regering — o.m. door het goedkeuren van de begrotingen en door middel van interpellaties — dat de Kamers geroepen zijn hun invloed te laten gelden.

Deze eigenlijke bevoegdheid van de uitvoerende macht wordt nochtans door artikel 68 aanzienlijk beperkt in twee aangelegenheden :

1° De eerste beperking heeft betrekking op 's Lands grondgebied : geen afstand, geen ruiling, geen toevoeging van grondgebied kan plaats hebben dan krachtens een wet (art. 68, lid 3).

Er valt echter op te merken dat dergelijke beperking niet allen in artikel 68 voorkomt. In andere bepalingen van de Grondwet staat dat sommige beslissingen niet mogen worden genomen of dat sommige aangelegenheden niet mogen worden geregeld dan door of krachtens een wet.

Dat geldt met name voor de naturalisatie (art. 5), de benoembaarheid van vreemdelingen tot de burgerlijke en militaire bedieningen (art. 6), het toekennen van pensioenen of giften ten laste van de Staatskas (art. 114) en het trekken van vreemde troepen door 's Lands grondgebied (art. 121).

Wanneer een verdrag een van deze gebieden wil regelen, is de medewerking van de wetgever bij de totstandkoming er van een grondwettelijke eis in dezelfde mate als dit het geval is met de aangelegenheid waarop artikel 68, lid 3, speciaal doelt.

Men dient zelfs verder te gaan. Vermits een wet slechts door of althans krachtens een andere wet kan worden gewijzigd, heeft zulks tot gevolg dat wanneer men zich voorneemt bij een internationale verbintenis een wet in te trekken of te wijzigen, de tussenkomst van de wetgever bij de totstandkoming van deze verbintenis steeds grondwettelijk vereist is.

2° De tweede uitzondering betreft de handelsverdragen en de verdragen waardoor de Staat zou kunnen worden bezwaard of Belgen persoonlijk gebonden zijn, en die slechts gevolg hebben nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkegen.

Welke is de draagwijdte van deze beperkingen ?

a) Een eerste vraag is of men, wat de vorm aangaat van de tussenkomst van het Parlement, een onderscheid dient te maken tussen de gevallen waarin de Grondwet gebruik maakt van de woorden « krachtens een wet » (art. 68, lid 3) en die waarin zij luidt « nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen » (art. 68, lid 2).

Men is het eens om dit als een werkelijk onderscheid te beschouwen. In het eerste geval dient de tussenkomst van de wetgever te geschieden in de vorm van een door beide Kamers aangenomen wet, door de Koning bekrachtigd en uitgevaardigd. In het tweede geval, kan de instemming van iedere Kamer worden gegeven in een niet wetgevende vorm, bij voorbeeld door goedkeuring van een resolutie, op voorwaarde echter, zoals de Raad van State heeft opgemerkt, dat die goedkeuring bij een stemming wordt te kennen gegeven, daar artikel 38 van de Grondwet thans elke procedure van stilzwijgende instemming in de weg staat (Advies van de Raad van State van 30 september 1950 over het voorontwerp van wet, door de Regering voorbereid aan de hand van de besluiten van de Studiecommissie voorgezeten door graaf Carton de Wiart).

b) Een tweede vraag heeft betrekking op de rechtsgevolgen van de tussenkomst van het Parlement. Te dien aanzien lopen de meningen uiteen. Volgens de enen is, waar de Grondwet van een wet spreekt, de voorafgaande tussenkomst van het wetgevend lichaam vereist voor de interna-

Les Chambres n'interviennent que par le contrôle qu'elles exercent sur la politique générale du Gouvernement notamment par le vote des budgets et les interpellations.

A cette compétence propre de l'Exécutif, l'article 68 apporte cependant des restrictions importantes dans deux ordres d'idées :

1° La première restriction est relative au territoire national; nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi (art. 68, al. 3).

Soulignons toutefois que l'article 68 n'est pas seul en cause; d'autres dispositions constitutionnelles prévoient que certaines décisions ne peuvent être prises, ou que certaines matières ne peuvent être réglées que par ou en vertu d'une loi.

Tel est notamment le cas pour la naturalisation d'un étranger (art. 5), pour l'admissibilité des étrangers aux emplois civils et militaires (art. 6), pour l'octroi de pensions ou de gratifications à charge du Trésor public (art. 114), pour le passage à travers le territoire d'une troupe étrangère (art. 121).

Lorsqu'un traité prétend régler un de ces domaines, l'intervention du législateur dans la formation de ce traité est constitutionnellement requise au même titre que dans le cas spécialement prévu à l'article 68, alinéa 3.

On doit même aller plus loin. Puisqu'une loi ne peut être modifiée que par, ou à tout le moins, en vertu d'une autre loi, il en résulte que lorsqu'un engagement international se propose d'abroger ou de modifier une loi, l'intervention du législateur dans la formation de cet engagement est constitutionnellement requise.

2° La seconde exception concerne les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier les Belges et qui n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Quelle est la portée de ces restrictions ?

a) Une première question est de savoir s'il faut faire, en ce qui concerne la forme de l'intervention du Parlement, une distinction entre les cas où la Constitution vise l'approbation : « en vertu de la loi » (art. 68, al. 3) et ceux où elle vise « l'assentiment des Chambres » (art. 68, al. 2).

On admet que cette distinction est réelle. Dans le premier cas l'intervention du législateur doit se faire sous la forme d'une loi adoptée par les deux Chambres, sanctionnée et promulguée par le Roi; dans le second cas l'assentiment de chacune des Chambres peut être donné sous une autre forme, par exemple par le vote d'une résolution, à condition cependant, ainsi que l'a fait observer le Conseil d'Etat, que cet assentiment s'exprime dans un vote, l'article 38 de la Constitution faisant actuellement obstacle à toute procédure d'assentiment tacite (Avis du Conseil d'Etat du 30 septembre 1950 sur l'avant-projet de loi préparé par le Gouvernement en suite des conclusions de la Commission d'études présidée par le comte Carton de Wiart).

b) Une seconde question concerne les effets juridiques de l'intervention du Parlement. Ici les opinions divergent. Selon les uns l'intervention préalable de l'organe législatif est, dans les cas où la Constitution parle d'une loi, requise pour la validité internationale du traité, tandis que dans les

tionale geldigheid van het verdrag, terwijl in de gevallen waar met de instemming van de Kamer kan worden volstaan, deze instemming niet vereist is om de Staat op het internationale vlak te binden, doch alleen opdat het verdrag uitwerking zou hebben in de interne rechtsorde (P. De Visscher, « Opmerking bij Cass. 25 november 1955 »; *Journ. Trib.*, 1956, blz. 340). Anderen verwerpen dit onderscheid en stellen dat in beide gevallen de tussenkomst van de wetgever er uitsluitend toe strekt het verdrag in de interne rechtsorde in te schakelen (P. Wigny, *Droit constitutionnel*, deel II, blz. 655).

Bij deze laatste opvatting heeft het Hof van Cassatie zich aangesloten in het hierboven aangehaalde arrest.

Dit brengt de rechtbanken tot de vaststelling — wat reeds herhaaldelijk geschiedde — dat er gevallen zijn, waarin de Staat internationaal gebonden is, doch waar de rechtbanken niet bij machte zijn deze verbintenissen in het interne recht te doen eerbiedigen. Dergelijke toestand levert, uiteraard bezwaren op, die beslist moeten worden verholpen. Daarom strekt de door uw Commissie voorgestelde tekst ertoe, de bindende kracht van het verdrag in het interne en in het internationale recht te doen samengaan.

c) Artikel 68 levert nog een derde moeilijkheid op. Welke verklaring dient er te worden gegeven van de woorden : « waardoor de Staat zou kunnen worden bezwaard of Belgen persoonlijk gebonden », waarvan Lebeau in het Nationaal Congres reeds zegde dat zij te vaag waren (*Memorie van Toelichting van de Grondwet*, 1864, blz. 587).

Het zal bijgevolg geen verbazing wekken dat ook hier onder de juristen twijfel heerst. De enen geven de voorkeur aan een strikte interpretatie (F. Muûls, « Le Traité international et la Constitution belge »; *Revue de droit international et la législation comparée*, 1934, n° 3); de anderen, de meerderheid, geven echter de voorkeur aan een zeer ruime interpretatie; ten gunste van deze stelling pleit trouwens het gebruik van de woorden « zouden kunnen ».

Deze ruime interpretatie heeft ook ingang gevonden in de rechtspraak, zowel van de rechtbanken (Hof van beroep te Brussel, 1 mei 1940, niet gepubliceerd; Hof van Cassatie, 25 november 1955; *Journ. Trib.*, 1956, blz. 339) als van de afdeling wetgeving van de Raad van State (zie Advies van de Raad van State bij het wetsontwerp houdende goedkeuring van de overeenkomst met betrekking tot de oorlogsverminkten, *Parl. Stuk Senaat*, 1957-1958, n° 112) en van de afdeling administratie van hetzelfde lichaam (arrest n° 1933 van 26 september 1952).

Als gevolg van deze ruime interpretatie geldt thans als regel wat in artikel 68 als uitzondering wordt opgegeven, en kan men ten aanzien van schier alle internationale overeenkomsten de stelling verdedigen dat de tussenkomst van het Parlement vereist is.

Vaak wordt in dit verband het voorbeeld aangehaald van de overeenkomst inzake bestrijding van de Afrikaanse treksprinkhaan, in 1953 gesloten, die bij de wet van 14 juli 1955 moest worden goedgekeurd.

Die treksprinkhaan is natuurlijk een dankbaar onderwerp voor goedkope geestigheden; de ware moeilijkheden liggen elders.

De onvermijdelijke traagheid van de parlementaire procedure remt onnodig de inwerkingtreding van tal van overeenkomsten, wat natuurlijk bezwaren oplevert en schadelijk is voor de Belgische belangen.

In 1950, was er een achterstand van circa 400 overeenkomsten — inzake handel, contingenteringen, vergunningen of reglementering van het wisselverkeer — die waren gesloten, in werking getreden en toegepast zonder dat zij

cas où l'assentiment des Chambres suffit, cet assentiment n'est pas nécessaire pour engager l'Etat sur la plan international mais seulement pour que le traité puisse sortir ses effets dans l'ordre juridique interne (P. De Visscher, « Observation sous Cass. 25 novembre 1955 »; *Journ. Trib.*, 1956, p. 340). D'autres rejettent cette distinction et déclarent que dans l'un comme dans l'autre cas l'intervention du législateur à pour seul effet d'intégrer le traité dans l'ordre juridique interne (P. Wigny, *Droit constitutionnel*, t. II, p. 655).

C'est à cette dernière opinion que la Cour de cassation s'est ralliée dans l'arrêt cité ci-dessus.

Les tribunaux sont ainsi amenés à constater — et ils l'ont fait à plusieurs reprises — qu'il y a des cas où l'Etat est internationalement engagé mais où cependant les tribunaux sont impuissants à assurer le respect de ces engagements dans le droit interne. Il y a à pareille situation des inconvénients évidents auxquels il importe de remédier. C'est pourquoi le texte que vous propose votre Commission vise à faire coïncider dans le temps la force obligatoire du traité en droit interne et en droit international.

c) Une troisième difficulté que soulève l'article 68 est de savoir comment il y a lieu d'interpréter les termes : « qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les Belges » dont au Congrès National, Lebeau incriminait déjà le caractère trop vague (*Exposé des Motifs de la Constitution*, 1864, p. 587).

Il n'est dès lors pas étonnant que sur ce point également les juristes hésitent, les uns penchant pour une interprétation restrictive (F. Muûls, « Le Traité international et la Constitution belge »; *Revue de droit international et législation comparée*, 1934, n° 3); les autres, plus nombreux, pour une interprétation extensive que semble d'ailleurs imposer l'emploi du mot « pourraient ».

C'est à cette interprétation extensive que s'est ralliée à la fois la jurisprudence des tribunaux (Cour d'Appel de Bruxelles, 1^{er} mai 1940, inédit; et Cassation, 25 novembre 1955; *Journ. Trib.*, 1956, p. 339) ainsi que la jurisprudence tant de la section de la législation du Conseil d'Etat (voyez l'Avis du Conseil d'Etat précédant le projet de loi portant approbation de l'accord des mutilés de guerre : *Doc. Parl. Sénat*, 1957-1958, n° 112) que la section d'administration (arrêt n° 1933 du 26 septembre 1952).

La conséquence de cette interprétation extensive est que l'exception de l'article 68 est devenue la règle et qu'il n'y a guère d'engagements internationaux à propos desquels on ne puisse prétendre que l'intervention du Parlement ne soit nécessaire.

L'exemple le plus fréquemment cité est celui du traité organisant la lutte contre le criquet migrateur africain conclu en 1953 qui a dû être approuvé par la loi du 14 juillet 1955.

L'exemple est surtout pittoresque, mais les vraies difficultés sont ailleurs.

Les lenteurs inévitables de la procédure parlementaire retardent inutilement la mise en vigueur de nombreuses conventions ce qui ne va pas sans inconvénients ni sans dommages pour les intérêts belges.

En 1950, nous nous sommes trouvés devant un arriéré d'environ 400 conventions commerciales, de contingent, de licences ou de réglementation des changes, conclues, mises en vigueur et appliquées sans avoir reçu l'approbation consti-

de grondwettelijk vereiste goedkeuring hadden gekregen. De Ministers van Buitenlandse Zaken hebben er van moeten afzien deze toestand te regulariseren.

Voorts heeft de ervaring geleerd dat een groot aantal verdragen, die aan de Kamers worden onderworpen, tot generlei opmerking of discussie aanleiding geven.

Tussen 1 januari 1956 en 31 december 1958 werden 37 verdragen aan de Kamers ter goedkeuring onderworpen :

- 10 omdat zij wetten wijzigen;
- 17 omdat zij de Staat bezwaren of de Belgen persoonlijk verbinden;
- 2 omdat zij betrekking hebben op de grenzen van het Rijk (de overeenkomst waarbij aan het Internationaal Gerechtshof het geschil tussen Nederland en België betreffende de soevereiniteit over zekere percelen voorgelegd wordt — wet van 28 juni 1957 — en het verdrag betreffende de correctie van de Belgisch-Duitse grens — wet van 28 april 1958);
- 8 om andere redenen, zoals het bestaan van een arbitrageclausule of het verlenen van rechtspersoonlijkheid.

Slechts negen daarvan — werkelijk de belangrijkste — hebben aanleiding gegeven tot bespreking in het Parlement.

Deze beschouwingen hebben uw Commissie ertoe gebracht, U een stelsel voor te stellen dat enerzijds de controle van het Parlement verder doet reiken dan bij de huidige tekst is voorgeschreven, maar dat anderzijds die controle versoepelt door in de mogelijkheid te voorzien van een procedure van stilzwijgende instemming.

d) Ten slotte laat artikel 68 verscheidene belangrijke kwesties onaangeroerd en de geschillen welke in de loop der laatste jaren bij de hoven en rechtbanken aanhangig werden gemaakt, hebben de onzekerheid die in de juridische betrekkingen door deze leemten wordt veroorzaakt, in het licht gesteld.

Welke is de dwingende kracht van een verdrag? Heeft het al dan niet kracht van wet? Dient aan het verdrag al dan niet een hogere kracht dan aan de wet te worden toegekend?

De rechtspraak is er totnogtoe niet in geslaagd op deze vragen een volkomen bevredigend antwoord te geven. Uit het arrest van het Hof van Cassatie van 27 november 1950 (*Pas.*, 51, I, blz. 181) kan worden afgeleid, dat een verdrag, op voorwaarde dat het in de vorm, zoals bepaald in artikel 68, werd goedgekeurd, volgens de uitdrukking van Procureur-generaal Hayoit de Termicourt : « een met de wet gelijkwaardige akte » uitmaakt. Toch blijft de juiste draagwijdte van deze regel onzeker.

Het Hof leidt hieruit af dat in dit geval schending van het verdrag aanleiding geeft tot cassatie. Vloeit hieruit voort dat een dergelijk verdrag kracht van wet heeft, m.a.w. dat het impliciet de andersluidende bepalingen van vroegere wetten opheft?

Normaal zou het antwoord op die vraag bevestigend moeten luiden (advies van advocaat-generaal Dumon, op Cass. 25 november 1955, *Pas.*, 56, I, blz. 289).

De rechtspraak aarzelt echter, en sommige beslissingen luiden, dat de rechter steeds de voorkeur moet geven aan de wet in plaats van aan het verdrag (Hof van beroep te Brussel, 3 juli 1953, *Journ. Trib.*, 1953, blz. 318).

Ten slotte vragen sommigen zich af of aan het verdrag geen hoger gezag dan aan de wet dient te worden toegekend. In dat geval heeft een verdrag niet alleen de vroegere wetten op, maar heeft het bovendien de overhand op latere wetten die daartegen mochten indruisen (zie hierover H. Rolin, « La force obligatoire des traités dans la jurisprudence belge »; *Journ. des Trib.*, 1953, blz. 561).

tutionnellement exigée. Les Ministres des Affaires Etrangères ont dû renoncer à régulariser cette situation.

D'autre part l'expérience a révélé qu'un grand nombre de traités soumis aux Chambres ne donnent lieu à aucune objection ni même à aucune discussion.

Entre le 1^{er} janvier 1956 et le 31 décembre 1958, 37 traités ont été soumis à l'approbation des Chambres :

- 10 parce qu'ils modifient des lois;
- 17 parce qu'ils grèvent l'Etat ou lient individuellement les Belges;
- 2 parce qu'ils concernaient les limites de l'Etat (les compromis soumettant à la Cour internationale de Justice le litige entre les Pays-Bas et la Belgique relatif à la souveraineté de certaines parcelles — loi du 28 juin 1957 — et le traité relatif aux rectifications des limites de la frontière belgo-allemande — loi du 28 avril 1958);
- 8 pour d'autres motifs tels que l'existence d'une clause arbitrale ou l'octroi de la personnalité juridique.

Dans neuf cas seulement, qui étaient effectivement les plus importants, il y a eu une discussion parlementaire.

Ces considérations ont amené votre Commission à vous proposer un système qui, d'une part, étend le contrôle du Parlement au-delà de ce qu'impose le texte actuel, mais, d'autre part, assouplit ce contrôle en prévoyant une procédure d'assentiment tacite.

d) Enfin l'article 68 laisse sans réponse différentes questions importantes et les litiges portés en justice au cours des dernières années ont mis vivement en lumière l'incertitude dans les relations juridiques que ces lacunes provoquent.

Quelle est la force contraignante d'un traité? A-t-il ou non force de loi? Faut-il lui reconnaître ou non une force supérieure à celle de la loi?

La jurisprudence n'est pas parvenue à donner jusqu'ici une réponse entièrement satisfaisante à ces questions. De l'arrêt de la Cour de cassation du 27 novembre 1950 (*Pas.*, 51, I, p. 181) on peut déduire qu'un traité, à condition d'avoir été approuvé dans les formes de l'article 68, est suivant l'expression du procureur général Hayoit de Termicourt : « un acte équipollent à la loi ». Encore la portée exacte de cette règle demeure-t-elle incertaine.

La Cour en déduit que dans ce cas la violation du traité donne ouverture à cassation. S'ensuit-il que pareil traité a force de loi, c'est-à-dire qu'il abroge implicitement les dispositions contraires aux lois qui lui sont antérieures?

La réponse devrait normalement être affirmative (avis de M. l'avocat général Dumon sur Cass. 25 novembre 1955, *Pas.*, 56, I, p. 289).

Cependant la jurisprudence hésite et certaines décisions proclament que le juge doit toujours préférer la loi au traité (Cour d'appel de Bruxelles, 3 juillet 1953, *Journ. Trib.*, 1953, p. 318).

D'aucuns enfin, se posent la question s'il ne faut pas reconnaître aux traités une force supérieure à la loi. Dans ce cas le traité, non seulement abroge les lois antérieures, mais prévaut sur les lois postérieures, qui lui seraient contraires (voyez à cet égard, H. Rolin, « La force obligatoire des traités dans la jurisprudence belge »; *Journ. des Trib.*, 1953, p. 561).

De grondwettelijke en diplomatieke praktijk.

In de grondwettelijke en diplomatieke praktijk heeft men getracht de leemten van artikel 68 gedeeltelijk te verhelpen en heeft men rond die bepaling een net van grondwettelijke gebruiken geweven.

In de eerste plaats heeft men weten te voorzien in de ontoereikendheid van artikel 68 ten aanzien van de belangrijkste diplomatieke akten — de vredes- en verbondsverdragen. Geregeld werden deze verdragen ter goedkeuring aan de Kamers voorgelegd.

Uw Commissie stelt voor dit grondwettelijk gebruik in de nieuwe tekst vast te leggen.

In de tweede plaats maakt men in de grondwettelijke praktijk geen onderscheid tussen de verdragen waarvoor een wet is vereist en die waarvoor de instemming van de Kamers volstaat. De Regering verzoekt om goedkeuring steeds in de vorm van een wetsontwerp, waarin bepaald wordt dat het verdrag volle uitwerking zal hebben.

Daaruit volgt dat, zoniet in rechte dan toch in feite, de tussenkomst van het Parlement een machtiging is die aan de Koning is verleend om het verdrag te bekrachtigen.

Uw Commissie stelt voor dit gebruik te bevestigen door te bepalen dat de tussenkomst van het Parlement zal geschieden in de vorm van een aan de Koning verleende machtiging tot bekrachtiging van het verdrag. Het is trouwens de meest correcte juridische vorm. Uw Commissie houdt echter het onderscheid aan, dat door artikel 68 wordt gemaakt tussen de goedkeuring van een wet en de instemming van de Kamers, ten einde de procedure van machtiging soepeler te maken en de stilzwijgende instemming voor een aantal verdragen mogelijk te maken.

De diplomatieke praktijk is echter van de geest van de Grondwet afgeweken doordat steeds meer internationale verbintenissen worden aangegaan door het sluiten van overeenkomsten in zgn. vereenvoudigde vorm.

Deze « spitsvondigheid », zoals de heer Wigny in zijn *Traité de droit constitutionnel* (deel II, blz. 655) schrijft, komt hierop neer, dat een onderscheid wordt gemaakt tussen verdragen die door Staatshoofden of door hun gevolmachtigde Ministers worden ondertekend en overeenkomsten — hoe zij ook mogen heten — die het werk zijn van de Regeringen alleen of soms zelfs van hogere ambtenaren.

Volgens dit onderscheid zouden alleen de eigenlijke verdragen onder de toepassing van artikel 68 van de Grondwet vallen, terwijl de overeenkomsten in vereenvoudigde vorm er buiten zouden staan.

Zo voorgesteld is dat onderscheid niet te aanvaarden want het tast de grondslagen zelf aan van de controle der volksvertegenwoordiging op de totstandkoming van de internationale verbintenissen.

Het gaat er niet om de overeenkomsten in een vereenvoudigde vorm te veroordelen. De eisen van de internationale betrekkingen hebben ze in alle landen noodzakelijk gemaakt en grondwettelijk vinden zij hun rechtvaardiging in het denkbeeld van een delegatie door de Uitvoerende Macht toegestaan (P. De Visscher, « Opmerkingen, bij Cass. 25 november 1955 »; *Journ. Trib.*, 1956, blz. 341). In geen geval echter kunnen die eisen praktijken billijken « die onmerkbaar leiden tot het uithollen van de grondwettelijke regelen die zijn vastgelegd om het Parlement bij het aangaan van internationale verbintenissen te betrekken » (P. De Visscher, « Les tendances internationales des Constitutions modernes »; *Verzameling der cursussen van de Academie voor Internationaal Recht te 's-Gravenhage*, 1952, blz. 53).

La pratique constitutionnelle et diplomatique.

La pratique constitutionnelle et diplomatique s'est efforcée de remédier en partie aux lacunes de l'article 68 et a tissé autour de cette disposition une véritable coutume constitutionnelle.

Tout d'abord elle a suppléé à l'insuffisance de l'article 68, en ce qui concerne les actes diplomatiques les plus importants — les traités de paix et d'alliance — qui ont été régulièrement soumis à l'approbation des Chambres.

Votre Commission propose de consacrer cette coutume constitutionnelle dans le texte nouveau.

En second lieu la pratique constitutionnelle ne tient pas compte de la distinction entre les traités pour lesquels une loi doit intervenir et ceux pour lesquels l'assentiment des Chambres suffit. Le Gouvernement sollicite toujours l'approbation sous forme d'un projet de loi déclarant que le traité aura son plein et entier effet.

Il s'ensuit que l'intervention des Chambres constitue, en fait, sinon en droit, une autorisation donnée au Roi de ratifier le traité.

Votre Commission vous suggère de consacrer cet usage et de prévoir que l'intervention du Parlement se fera sous la forme d'une autorisation donnée au Roi de ratifier le traité. Cette forme est d'ailleurs juridiquement la plus correcte. Mais votre Commission retient cependant la distinction faite par l'article 68, entre le vote d'une loi et l'assentiment des Chambres, pour assouplir la procédure d'autorisation et permettre l'assentiment tacite d'un certain nombre de traités.

Par contre la pratique diplomatique s'est écartée de l'esprit de la Constitution en multipliant les accords dits sous forme simplifiée.

Cette « finesse de procédure » comme l'écrit P. Wigny dans son *Traité de droit constitutionnel* (t. II, p. 655) consiste à distinguer entre les traités signés par les chefs d'État ou leurs Ministres plénipotentiaires et les accords — sous quelque dénomination que ce soit — qui sont l'œuvre des seuls Gouvernements, parfois même de fonctionnaires supérieurs.

D'après cette distinction seuls les traités proprement dits tomberaient sous l'application de l'article 68 de la Constitution tandis que les accords sous forme simplifiée y échapperaient.

Cette pratique met en cause les fondements mêmes du contrôle de la représentation nationale sur la formation des engagements internationaux.

Il ne s'agit pas de condamner les accords sous forme simplifiée. Les nécessités de la vie internationale les ont imposés dans tous les pays du monde, et ils se justifient constitutionnellement par l'idée d'une délégation de la part de l'Exécutif (P. De Visscher, « Observations sous Cass. 25 novembre 1955; *Journ. Trib.*, 1956, p. 341). Mais ces nécessités ne peuvent en aucun cas justifier des pratiques « qui tendent insensiblement à vider de leur substance les règles constitutionnelles établies en vue d'associer le Parlement à la conclusion des engagements internationaux » (P. De Visscher, « Les tendances internationales des Constitutions modernes »; *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1952, p. 53).

De tussenkomst van de volksvertegenwoordiging bij de totstandkoming van de internationale verbintenissen mag, dat spreekt vanzelf, niet afhankelijk zijn van de vorm welke de verdragsluitende partijen aan hun overeenkomst goed vinden geven, maar enkel van de inhoud van die overeenkomst en van het belang der aangegane verbintenissen. Daarom dient het grondwettelijk recht de materie van de overeenkomsten in een vereenvoudigde vorm te regelen door het gebied te omschrijven waarop die procedure wettig mag worden toegepast. Dat doel heeft uw Commissie willen bereiken, wanneer zij de gevallen opsomt waarin volgens de Grondwet geen parlementaire instemming of bekrachtigingsprocedure zal nodig zijn.

..

Ontleding van de voorgestelde tekst.

Bij de voorgestelde tekst is uitgegaan van de volgende fundamentele opvattingen :

1° De tussenkomst van de nationale vertegenwoordiging bij de totstandkoming van internationale verbintenissen zal geschieden in de vorm van een *machtiging tot bekrachtiging* van het verdrag.

Die vorm is, van het standpunt uit zowel van het publiek recht als van het volkenrecht, de meest accurate; zij biedt bovendien het voordeel, dat zij de geldigheid van het verdrag in het interne en in het internationaal recht doet samengaan.

2° Voor de meest belangrijke diplomatieke akten neemt de machtiging de vorm aan van een *machtigingswet*.

3° Voor de andere internationale verbintenissen is principieel de tussenkomst van het Parlement vereist. De bevoegdheid van het Parlement worden aldus merkkelijk verruimd, maar de vorm van de parlementaire controle is versoepeld door de mogelijkheid van een vereenvoudigde of zelfs stilzwijgende machtigingsprocedure.

4° In een zeker aantal gevallen is de tussenkomst van de wetgever niet vereist. Dit gebied omvat namelijk dat van de overeenkomsten in vereenvoudigde vorm, doch deze worden bepaald door hun inhoud het zijn de technische overeenkomsten of de loutere uitvoeringsovereenkomsten.

De voorgestelde tekst dient in het licht van deze algemene denkbeelden verder te worden onderzocht.

De Koning voert het bevel over de strijdkrachten en verklaart de oorlog.

De vervanging van de woorden : « land- en zeemacht », door de woorden : « strijdkrachten », behoeft geen commentaar.

Een lid van de Commissie, heeft in verband met deze tekst, de vraag gesteld of geen wijziging van de regel dat de Koning de oorlog verklaart, in overweging moest worden genomen, ten einde de Grondwet aan te passen aan de beginselen en de verbintenissen van de internationale verdragen, nl. de U.N.O. handvest, die het beroep op proceduren van vreedzame regeling der internationale conflicten voorzien.

De Commissie was eenparig van oordeel om de tekst ongewijzigd te laten.

De gehechtheid van België aan die beginselen is buiten elke twijfel verheven; de eerbied voor de rechtsregel in de internationale betrekkingen en de afwijzing van het

L'intervention de la représentation nationale dans la formation des engagements internationaux ne peut de toute évidence dépendre de la forme que les parties contractantes entendent donner à leur accord, mais uniquement du contenu de cet accord, et de l'importance des engagements pris. C'est pourquoi il convient que le droit constitutionnel règle la matière des accords en forme simplifiée en circonscrivant le domaine dans lequel il peut légitimement être recouru à cette procédure. C'est le but que votre Commission proposé d'atteindre en énumérant les cas où une procédure d'assentiment parlementaire et de ratification ne sera pas constitutionnellement exigée.

..

Analyse du texte proposé.

Le texte proposé s'inspire des idées fondamentales suivantes :

1° L'intervention de la représentation nationale dans la formation des engagements internationaux se fera sous la forme d'une *autorisation de ratification* du traité.

Cette procédure est la plus correcte tant du point de vue du droit public que de celui du droit des gens, et elle présente l'avantage de faire coïncider la validité du traité sur le plan du droit interne avec sa validité sur le plan du droit international.

2° Pour les actes diplomatiques les plus importants, cette autorisation de ratification prend la forme d'une loi d'autorisation.

3° Pour les autres engagements internationaux, l'intervention du Parlement est en principe nécessaire. Les pouvoirs du Parlement s'en trouvent considérablement élargis, mais la forme du contrôle parlementaire est assouplie par la possibilité de recourir à une procédure d'autorisation simplifiée ou même tacite.

4° Dans un certain nombre de cas l'intervention du législateur n'est pas requise. Ce domaine comprend entre autres celui des accords en forme simplifiée, mais ceux-ci sont définis par leur matière qui est celle des accords techniques ou de pure exécution.

C'est à la lumière de ces idées générales qu'il y a lieu d'examiner plus en détail le texte proposé.

Le Roi commande les forces armées et déclare la guerre.

La substitution des mots : « forces armées », aux mots : « forces de terre et de mer », n'appelle pas de commentaires.

A propos de ce texte un membre de la Commission a posé la question de savoir si une modification de la règle que le Roi déclare la guerre ne devait pas être prise en considération pour adapter la Constitution aux principes et aux engagements des traités internationaux, notamment la Charte des Nations Unies, qui prévoient le recours à des procédures de règlement pacifique des conflits internationaux.

La Commission a été unanimement d'avis qu'il n'y avait pas lieu de modifier le texte.

L'attachement de la Belgique à ces principes ne laisse aucune espèce de doute; le respect de la règle de droit dans les relations internationales, et la répudiation de la

wapengeweld voor de regeling der conflicten zijn, meer nog dan voor andere, het schild van de kleinere naties.

Maar het probleem stelt zich anders. Ten eerste was de Commissie van oordeel dat de taak door de prae-constituante vergadering aan de grondwetgever opgedragen, betrekking heeft op de vorm van tot standkoming van de verdragen, en stellig niet reikt tot een wijziging van de respectievelijke bevoegdheden, die op andere gebieden, aan de verscheidene grondwettelijke overheden zijn toegekend.

Bovendien blijft het alleszins nodig dat de Grondwet de overheid zou aanduiden die, zowel ten aanzien van het interne recht als op diplomatiek gebied bevoegd is om de staat van oorlog vast te stellen, indien de noodzaak daartoe dwingt. Die overheid is de uitvoerende macht, t.t.z. de Koning, gedekt de ministeriële verantwoordelijkheid (art. 64 van de Grondwet). Zelf de nieuwe grondwetten die, zoals de Italiaanse grondwet van 1947, de oorlog uitdrukkelijk afwijzen als middel van oplossing van de internationale conflicten (art. 11 van de Italiaanse grondwet) duiden het hoofd van de uitvoerende macht aan (art. 87 van diezelfde grondwet), als de overheid, bevoegd om de oorlog te verklaren. Hetzelfde geldt voor de Franse grondwet.

Er is dan ook, naar het oordeel van de Commissie, geen aanleiding om de huidige tekst te wijzigen in dit opzicht.

Hij sluit en bekrachtigt de verdragen.

Het woord « verdragen » omvat in de opvatting van uw Commissie alle internationale verbintenissen, ongeacht hun vorm of hun benaming : akkoorden, overeenkomsten, schikkingen, enz.

Het onderscheid, dat de tekst van de Grondwet tussen de verschillende wijzen van totstandkoming van de internationale verbintenissen maakt, mag niet afhangen van de door de verdragsluitende partijen aan die verbintenissen gegeven vorm, maar wel van de inhoud van deze verbintenissen.

Waar de voorgestelde tekst verklaart, zoals de thans vigerende doet dat de verdragen door de Koning worden gesloten, betekent dit evenwel niet dat uw Commissie de praktijk van de overeenkomsten in vereenvoudigde vorm veroordeelt. Zoals hierboven werd gezegd, zijn deze overeenkomsten op dezelfde grond te rechtvaardigen als de verordenende bevoegdheid van de minister, met name op grond van een delegatie van de Uitvoerende Macht.

Uw Commissie is er echter op bedacht geweest *in fine* van artikel 68 perken te stellen aan de gebieden waarop de Regering van die mogelijkheid gebruik mag maken. Zij spreekt daarbij dan nog de mening uit dat zelfs in die gevallen zoveel mogelijk de voorkeur moet worden gegeven aan het sluiten van verdragen door gevolmachtigden die door de Koning zijn aangewezen.

Uw Commissie heeft aan de tekst het woord « bekrachtigt » toegevoegd. Zij bedoelt daarmee geenszins een bijzondere vorm van bekrachtiging. Het volkenrecht kent er verscheidene en er moet ruimte genoeg worden gelaten voor de evolutie ervan.

De reden waarom het woord « bekrachtigen » werd toegevoegd, is dat in de verdere tekst van artikel 68 de medewerking van de volksvertegenwoordiging wordt opgevat als een aan de Koning verleende machtiging de verdragen te bekrachtigen.

Telkens als de tussenkomst van het Parlement volgens de grondwet is vereist, zullen de verdragen dus slechts kunnen gesloten worden onder voorbehoud van bekrachtiging.

guerre pour le règlement des conflits sont, plus encore pour les petites nations que pour d'autres, le refuge et le bouclier suprêmes.

Mais le problème se pose de façon différente. Votre Commission estime tout d'abord que la mission confiée par la pré-constituante au constituant, concerne les règles nouvelles de formation des engagements internationaux; mais ne s'étend certainement pas à une modification des compétences qui, dans d'autres domaines, sont départies aux différentes autorités constitutionnelles.

En outre, il reste nécessaire que la Constitution indique l'autorité qui, tant en ce qui concerne le droit interne, que du point de vue diplomatique, est compétente pour constater l'état de guerre lorsque la nécessité nous y forcerait. Cette autorité est le Pouvoir Exécutif, c'est-à-dire le Roi, couvert par la responsabilité ministérielle (art. 64 de la Constitution). Même les constitutions nouvelles qui, comme la constitution italienne de 1947 répudient expressément la guerre comme moyen de solution des conflits internationaux (art. 11 de la constitution italienne) désignent cependant le chef du Pouvoir Exécutif comme l'autorité compétente pour déclarer la guerre (art. 87 de la même constitution). Il en est de même de la constitution française.

Il n'y a donc pas lieu, estime votre Commission, de modifier le texte actuel.

Il conclut et ratifie les traités.

Le mot « traités », dans l'esprit de votre Commission comprend tous les engagements internationaux quelle que soit leur forme ou leur dénomination : accords, conventions, arrangements, etc.

Les distinctions que fait le texte constitutionnel entre les différents modes de formation des engagements internationaux, ne peuvent dépendre de la forme donnée à ces engagements par les parties contractantes, mais du contenu de ceux-ci.

En affirmant conformément au texte ancien que c'est le Roi qui conclut les traités, votre Commission n'entend cependant pas condamner la pratique des accords sous forme simplifiée. Ainsi qu'il a été dit plus haut, ces accords se justifient, au même titre que le pouvoir réglementaire des Ministres par l'idée d'une délégation de la part du chef de l'Exécutif.

Mais votre Commission a pris soin, *in fine* de l'article 68, de limiter les domaines dans lesquels le Gouvernement peut y recourir. Encore exprime-t-elle l'opinion que même dans ce domaine il faut, dans toute la mesure du possible, donner la préférence aux traités conclus par des plénipotentiaires désignés par le Roi.

Votre Commission a ajouté au texte de mot « ratifie ». Elle ne prétend pas viser une forme particulière de ratification. Le droit des gens en connaît plusieurs, et il faut laisser un champ assez large pour son évolution.

Si le mot « ratifier » est ajouté, c'est parce que dans la suite de l'article 68 le concours de la représentation nationale est conçu comme une autorisation donnée au Roi de ratifier les traités.

Chaque fois que l'intervention du Parlement est constitutionnellement exigée, les traités ne pourront donc être conclus que sous réserve de ratification.

De verdragen die de uitoefening van bepaalde machten aan internationaal publiekrechtelijke instellingen opdragen, de vredes- en verdragsverdragen, degene die afstand, ruiling of toevoeging van grondgebied beogen en degene die een wet wijzigen worden niet bekrachtigd dan krachtens een wet.

Elke wet, in te voeren krachtens artikel 25bis, moet in elk van beide Kamers ten minste twee derden van de stemmen verkrijgen.

Het zijn de belangrijkste verdragen met betrekking tot dewelke de medewerking van de volksvertegenwoordiging noodzakelijk geschiedt in de vorm van een wet, waarbij de Koning wordt gemachtigd om het verdrag te bekrachtigen.

Onder die verdragen treft men in de eerste plaats diegene die de uitoefening van bepaalde machten aan internationaal publiekrechtelijke instellingen opdragen.

Zo groot echter is het belang van deze internationale verbintenissen, dat aan die eerste voorzorgsmaatregel nog een tweede dient te worden toegevoegd. Daarom bepaalt de voorgestelde tekst dat in elk van beide Kamers twee derden van de stemmen zijn vereist voor de machtigingswet.

Uw Commissie was van oordeel een gekwalificeerde meerderheid te moeten eisen die geen twijfel laat bestaan omtrent de wil van de natie, maar vond het toch niet nodig de dubbele meerderheid te verlangen zoals bepaald in artikel 131, laatste lid van de Grondwet.

De voorgestelde tekst luidt als volgt : « Elke wet, in te voeren krachtens artikel 25bis, moet in elk van beide Kamers twee derden van de stemmen verkrijgen ». Deze redactie werd met opzet zo gekozen en kreeg de voorkeur boven de woorden : « In de gevallen, in artikel 25bis bedoeld is voor deze wet..., enz. » die alleen maar betrekking schenen te hebben op de verdragen waarbij bevoegdheden aan internationaal publiekrechtelijke instellingen worden overgedragen.

Het is evenwel denkbaar dat bevoegdheden worden toegekend bij een eenzijdige procedure, zoals bv. de toetreding tot een multilateraal verdrag of tot een verklaring van een internationale organisatie.

Het is ook mogelijk dat in de toekomst nog andere procedures het licht zien, want de techniek van de totstandkoming van internationale verbintenissen is in gestadige ontwikkeling.

Een recent voorbeeld van deze evolutie is te vinden in de douaneovereenkomst van 15 januari 1958 inzake wisselstukken gebezigd voor de herstelling van « Europ »-wagons, welke de Regering zopas ter goedkeuring aan de Kamers heeft voorgelegd (*Parl. Stuk. Kamer, 1958-1959, n° 143*). Artikel 11 ervan luidt dat die overeenkomst op initiatief van een der verdragsluitende partijen stilzwijgend kan worden gewijzigd, zo de andere partijen binnen een termijn van zes maanden tegen die wijziging geen bezwaar maken. Terecht merkt de Raad van State daarbij op dat deze nieuwe procedure de Belgische Regering niet kan ontslaan van de verplichting, die bij de Grondwet voorgeschreven vormen toe te passen.

Met de woorden : « Elke wet in te voeren krachtens artikel 25bis... » heeft uw Commissie er nadrukkelijk willen op wijzen dat voor toekenning van bevoegdheid, in welke vorm die ook mag plaatsvinden, hetzij bij wijze van een verdrag hetzij bij wijze van een eenzijdige beslissing van België, er steeds een wet nodig is en dat die wet twee derden van de stemmen moet verkrijgen.

Tot de categorie van verdragen, die enkel krachtens een bij wet verleende machtiging kunnen worden bekrachtigd, heeft uw Commissie de vredes- en verdragsverdragen gerekend.

Daarmede bekrachtigt zij een traditie die, zoals hierboven gezegd, een grondwettelijk gebruik is geworden.

Les traités qui attribuent l'exercice de certains pouvoirs à des institutions de droit international public, les traités de paix et d'alliance, ceux comportant cession, échange ou adjonction de territoire et ceux qui modifient une loi, ne sont ratifiés qu'en vertu d'une loi.

Toute loi portée en vertu de l'article 25bis, devra recueillir les deux tiers des suffrages dans chacune des Chambres.

Ce sont les traités les plus importants et pour lesquels le concours de la représentation nationale doit nécessairement se faire sous la forme d'une loi, autorisant le Roi à ratifier le traité.

Ces traités comprennent d'abord ceux dont l'objet rentre dans les prévisions de l'article 25bis.

Mais l'importance des engagements internationaux par lesquels l'exercice de certains pouvoirs peut être attribué à des institutions de droit international public, est telle qu'à cette première précaution il y a lieu d'en ajouter une seconde. C'est pourquoi le texte proposé prévoit que la loi d'autorisation devra recueillir les deux tiers des suffrages dans chacune des deux Chambres.

Si votre Commission a estimé devoir exiger une majorité qualifiée, qui ne laisse aucun doute sur la volonté de la nation, elle n'a cependant pas cru devoir exiger la double majorité de l'article 131, dernier alinéa, de la Constitution.

Le texte proposé porte : « Toute loi portée en vertu de l'article 25bis devra recueillir les deux tiers des suffrages ». Cette rédaction a été choisie à dessein et préférée aux mots : « Dans les cas visés à l'article 25bis cette loi ..., etc. » qui ne semblaient viser que les seuls traités comportant des attributions de compétence à des institutions internationales de droit public.

Or il peut se concevoir que des attributions de compétence se fassent par une procédure unilatérale telle que l'adhésion à une convention multilatérale ou à une déclaration d'une organisation internationale.

D'autres procédures peuvent encore surgir dans l'avenir, car la technique de la formation des engagements internationaux est en évolution constante.

On trouve un exemple tout à fait récent de cette évolution dans la Convention douanière du 15 janvier 1958 relative aux pièces de rechange utilisées pour la réparation des wagons « Europ » que le Gouvernement vient de soumettre à l'approbation des Chambres (*Doc. Parl. Chambre, 1958-1959, n°143/1*). L'article 11 de cette convention prévoit qu'elle pourra être amendée de façon tacite sur l'initiative d'une des parties contractantes si les autres ne font pas dans un délai de six mois d'objections à cet amendement. Le Conseil d'Etat fait observer à juste titre que cette procédure nouvelle ne peut dispenser le Gouvernement belge de l'obligation de recourir aux formes imposées par la Constitution.

En employant les mots : « Toute loi portée en vertu de l'article 25bis... » votre Commission entend souligner que, quelle que soit la forme de l'attribution des pouvoirs, soit un traité, soit une décision unilatérale de la Belgique, une loi sera nécessaire pour la réaliser, et que cette loi devra recueillir les deux tiers des suffrages.

Dans la catégorie des traités qui ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une autorisation d'une loi, votre Commission a compris les traités de paix et d'alliance.

Elle consacre ainsi une tradition qui a, ainsi qu'il a été dit plus haut, acquis force de coutume constitutionnelle.

Tot diezelfde categorie heeft uw Commissie ten slotte de verdragen gerekend waarbij een interne wet wordt gewijzigd. Over dit punt is breedvoerig van gedachten gewisseld. In een eerste ontwerp-tekst was voorgesteld in de categorie van de belangrijkste verdragen diegene onder te brengen die de Staat zouden kunnen bezwaren of de Belgen individueel binden. Dit voorstel werd van de hand gewezen, omdat het nog verder gaat dan de eisen van de huidige tekst.

Uw Commissie heeft er zich op toegelegd een formule te vinden die de al te vage en al te extensieve strekking beperkt van de huidige tekst, waarvan de bezwaren hierboven werden uiteengezet.

In de nieuwe tekst van artikel 62 van de Nederlandse Grondwet wordt een onderscheid gemaakt naar gelang de verdragen al dan niet « belangrijke » geldelijke verplichtingen aan de Staat opleggen.

Uw subcommissie is van mening dat dit hoedanigheidswoord in ons grondwettelijk recht niet volstaat om een vaste richtlijn te trekken. Aangezien alle andere verdragen krachtens § 4 van de voorgestelde tekst principieel eveneens door het Parlement moeten goedgekeurd worden, heeft uw Commissie een nauwkeurig criterium aangehouden. Wanneer een verdrag een wijziging van de interne wetgeving tot gevolg heeft acht zij het nodig dat de volksvertegenwoordiging uitdrukkelijk en in de vorm van een wet uitspraak doet.

Een lid van de Commissie omschreef nader de betekenis van die tekst en merkte op dat hij niet van toepassing is op verdragen die de Belgen persoonlijk door het scheppen van nieuwe rechten of verplichtingen zullen binden op gebieden die nog niet door een interne wet zijn geregeld. Deze precisering is hier op haar plaats en geeft de draagwijdte van de tekst juist weer.

Opdat de procedure van uitdrukkelijke goedkeuring toepassing zou vinden moet het verdrag strekken tot opheffing of wijziging van een interne wet. In de andere gevallen geldt de hierna omschreven procedure.

De andere verdragen zullen eerst bekrachtigd worden na de instemming van de Kamers te hebben verkregen. De procedure tot regeling van deze instemming, die stilzwijgend kan zijn, wordt bij de wet vastgesteld.

In ieder geval is uitdrukkelijke instemming vereist indien twintig leden van de ene of van de andere Kamer hun wil hebben doen kennen dat over het verdrag wordt beraadslaagd.

In principe wordt de verplichte medewerking van de volksvertegenwoordiging, om de Koning te machtigen een verdrag te bekrachtigen, door deze tekst tot alle andere verdragen uitgebreid.

Het geldt dus geen beperking doch wel een uitbreiding van de controle van de Kamers. Maar om doeltreffend te zijn dient deze uitbreiding gepaard te gaan met een versoepeling van deze controle. Door de woorden te gebruiken « de instemming van de Kamers » onderlijnt Uw Commissie dat de machtiging zal kunnen verleend worden in een andere vorm dan de goedkeuring van een wet, bij voorbeeld in de vorm van een motie of van een resolutie.

Deze procedure biedt vooreerst het voordeel, dat de goedkeuring tegelijk aan beide vergaderingen kan worden gevraagd, wat op zichzelf reeds een kostbare besparing van tijd betekent.

De tekst scheidt ook de mogelijkheid om stilzwijgende goedkeuring, hetzij vanwege de ene, hetzij vanwege de beide Kamers.

Uw Commissie heeft op grondige wijze de voor- en nadelen van een procedure van stilzwijgende goedkeuring onderzocht. Zij heeft zich ermede verenigd, doch heeft

Parmi les traités qui ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une autorisation donnée par une loi, votre Commission a placé enfin les traités qui modifient une loi interne. Ce point a donné lieu à un débat approfondi. Dans un premier projet de rédaction il avait été suggéré de placer dans la catégorie des traités les plus importants, ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les Belges. Cette suggestion a été écartée car elle renchérit sur les exigences du texte actuel.

Votre Commission s'est efforcée de trouver une formule qui limite la portée par trop vague et trop extensive de la rédaction actuelle dont les inconvénients ont été signalés plus haut.

Le texte nouveau de l'article 62 de la Constitution des Pays-Bas fait une distinction suivant que les traités grevent lourdement ou non l'Etat.

Votre Sous-Commission estime que ce qualificatif est, dans notre droit constitutionnel, insuffisant pour permettre de tracer une ligne de conduite ferme. Comme en vertu du § 4 de la rédaction proposée tous les autres traités devront en principe recevoir eux aussi l'assentiment parlementaire, votre Commission s'est arrêtée à un critère précis. Lorsqu'un traité a pour conséquence de modifier la législation interne, elle estime nécessaire que la représentation nationale se prononce de façon expresse et dans la forme d'une loi.

Un membre de la Commission a précisé la portée de ce texte en faisant observer qu'il ne s'applique pas aux traités qui lieront individuellement les Belges en créant des droits ou obligations nouveaux dans des domaines non encore réglés par une loi interne. Cette précision est heureuse et rend exactement compte de la portée du texte.

Pour que la procédure d'approbation expresse reçoive son application, il faut donc que le traité vise à abroger ou à modifier une loi interne. Dans les autres cas c'est la procédure ci-après décrite qui jouera.

Les autres traités ne sont ratifiés qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. La procédure réglant cet assentiment, qui pourra être tacite, sera réglée par la loi.

En tout état de cause, il y aura lieu à assentiment exprès si vingt membres de l'une ou l'autre des Chambres ont exprimé la volonté de voir le traité soumis à délibération.

Ce texte étend en principe l'obligation d'une intervention de la représentation nationale en vue d'autoriser le Roi à ratifier un traité, à tous les autres traités.

Il ne s'agit donc pas d'une restriction mais d'une extension du contrôle des Chambres. Mais pour être efficace cette extension doit aller de pair avec un assouplissement de ce contrôle. En utilisant les termes « l'assentiment des Chambres » votre Commission souligne que l'autorisation pourra être donnée, autrement que par le vote d'une loi, par exemple sous la forme d'une motion ou résolution.

Cette procédure présente tout d'abord comme avantage que l'assentiment peut être demandé simultanément aux deux assemblées, ce qui constitue déjà par soi-même un gain de temps précieux.

Le texte crée également la possibilité d'un assentiment tacite, soit de la part de l'une, soit de la part des deux Chambres.

Votre Commission a examiné de façon approfondie les avantages et les inconvénients d'une procédure d'assentiment tacite. Elle s'y est ralliée mais elle a voulu éviter

willen voorkomen dat de stilzwijgende goedkeuring een louter formaliteit zou worden, die tot gevolg zou hebben de controle van de volksvertegenwoordiging te ontcrachten, zoniet feitelijk af te schaffen.

Daarom dient naar haar opvatting in elke van beide Kamers een vast controle-orgaan te worden voorzien, dat uitspraak zou doen over de vraag of het verdrag aan de uitdrukkelijke of aan de stilzwijgende instemming dient te worden onderworpen.

Uw Commissie heeft verschillende oplossingen onder ogen genomen : men kan overwegen deze opdracht aan de bureau's van beide Kamers toe te vertrouwen, of aan de commissies voor de Buitenlandse Zaken, of nog aan een bijzondere commissie. Daar de omstandigheden kunnen veranderen en, al naar gelang het tijdstip, er toe nopen de voorkeur te geven aan de ene dan wel aan een andere vorm, heeft zij het raadzaam geacht in artikel 68 die controle principieel te vermelden, doch de organisatie ervan aan de wetgever over te laten.

Daarom luidt de voorgestelde tekst enerzijds, dat deze instemming stilzwijgend zal kunnen zijn en, anderzijds, dat de vorm ervan bij een wet zal worden geregeld.

Om misbruiken te voorkomen en in ieder geval de rechten van de parlementaire minderheden te vrijwaren, werd er zorg voor gedragen aan deze tekst toe te voegen, dat uitdrukkelijke instemming steeds vereist is wanneer twintig leden van de ene of van de andere Kamer hiertoe hun wil te kennen geven; een dergelijke bepaling is ook opgenomen in de nieuwe Nederlandse Grondwet, waar eveneens in de stilzwijgende instemming wordt voorzien (Nederlandse Grondwet, art. 61).

Naar de opvatting van uw Commissie moet deze tekst zo worden begrepen, dat de beraadslaging plaats moet vinden in die Kamer, waarvan het controlelichaam of twintig leden de uitdrukkelijke beraadslaging hebben geëist. De instemming kan bijgevolg uitdrukkelijk zijn in één Kamer, en stilzwijgend in de andere.

De voorschriften van het vorige lid vinden geen toepassing :

- 1° Indien het technische akkoorden betreft of handelsakkoorden die ten hoogste voor een jaar zijn gesloten;
- 2° Indien het overeenkomsten betreft die uitsluitend de uitvoering van een regelmatig bekrachtigd verdrag ten doel hebben;
- 3° In de gevallen door een wet bepaald.

Uw Commissie is van oordeel dat het nodig is in een aantal gevallen een uitzondering te maken op de algemene regel van de verplichte tussenkomst van de volksvertegenwoordiging.

Het gaat hier in hoofdzaak om overeenkomsten met beperkte strekking die, wegens de noodwendigheden van het internationale leven, binnen een zeer kort tijdsbestek moeten worden besproken, gesloten en in werking gesteld.

Dit geldt in de eerste plaats voor technische overeenkomsten.

Daar ligt het terrein van de overeenkomsten in vereenvoudigde vorm, waardoor de administraties van de verdragsluitende landen onderling overeenkomen nopens de regeling van bepaalde louter technische vraagstukken, die voor de verdragsluitende Staten geen financiële verplichtingen inhouden.

In de tweede plaats zijn er de handelsovereenkomsten met beperkte duur. De beperking « ten hoogste voor een jaar » geldt voor de handelsovereenkomsten doch niet voor de technische overeenkomsten.

Verder zijn er nog de overeenkomsten die uitsluitend ten doel hebben de tenuitvoerlegging van een regelmatig bekrachtigd verdrag te verzekeren.

que l'assentiment tacite ne devienne une pure formalité qui aboutisse à énerver, voire même à réduire à néant le contrôle de la représentation nationale.

C'est pourquoi dans sa pensée il devrait être prévu au sein de chacune des deux Chambres, un organe permanent de contrôle appelé à se prononcer sur la question de savoir si le traité doit être soumis à assentiment exprès ou à assentiment tacite.

Votre Commission a envisagé plusieurs solutions, soit que cette mission pourrait être confiée aux bureaux des deux Chambres, soit aux Commissions des Affaires Étrangères ou encore à une Commission spéciale. Comme les circonstances peuvent varier et, suivant les époques, faire pencher la balance en faveur de l'une ou de l'autre formule, elle a cru sage d'inscrire dans l'article 68 le principe de ce contrôle, mais d'en laisser l'organisation au législateur.

C'est pourquoi le texte proposé dispose d'une part que cet assentiment pourra être tacite et d'autre part que la procédure en sera réglée par une loi.

Afin d'éviter les abus et de sauvegarder en tout état de cause, les droits des minorités parlementaires le texte prend soin d'ajouter, comme le prévoit la nouvelle Constitution des Pays-Bas qui organise également l'assentiment tacite (Constitution des Pays-Bas, art. 61), qu'une délibération expresse devra toujours avoir lieu lorsque vingt membres de l'une ou de l'autre Chambre en auront exprimé la volonté.

Dans l'esprit de votre Commission ce texte s'interprète en ce sens que celle des Chambres dont l'organe de contrôle ou dont vingt membres ont exigé la délibération expresse est tenue d'y procéder. L'assentiment peut donc être exprès dans l'une Chambre et tacite dans l'autre.

Les prescriptions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas :

- 1° Lorsqu'il s'agit d'accords techniques ou d'accords commerciaux dont la durée ne dépasse pas une année;
- 2° Lorsqu'il s'agit d'accords visant uniquement à assurer l'exécution d'un traité régulièrement ratifié;
- 3° Dans les cas prévus par une loi.

Votre Commission estime qu'il est nécessaire dans un certain nombre de cas de faire exception à la règle générale de l'intervention de la représentation nationale.

Il s'agit essentiellement d'accords de portée limitée et qui doivent être négociés, conclus et mis en vigueur dans un délai très bref, vu les exigences de la vie internationale.

Il s'agit en premier lieu des accords techniques.

C'est le domaine propre des accords en forme simplifiée par lesquels les administrations réciproques des pays contractants conviennent de régler certains problèmes purement techniques et qui n'entraînent pour les États contractants aucune obligation financière.

Il s'agit en second lieu des accords commerciaux d'une durée limitée. La restriction « dont la durée ne dépasse pas une année », s'applique aux accords commerciaux mais non aux accords techniques.

Il s'agit ensuite des accords qui ont pour objet unique d'assurer l'exécution d'un traité régulièrement ratifié.

En ten slotte stelt uw Commissie voor in de nieuwe tekst te voorzien, dat een wet zal kunnen bepalen, dat voor de uitvoering ervan en met betrekking tot de objecten die er nader in worden omschreven, internationale overeenkomsten kunnen worden gesloten en bekrachtigd zonder dat de tussenkomst van het Parlement een tweede maal vereist is.

De goedkeuring van dergelijke wet heeft de draagwijdte van een voorafgaandelijke instemming. Deze handelwijze is in onze wetgeving niet geheel onbekend. Artikel 6 der wet van 15 maart 1874 op de uitleveringen en artikel 4 der wet van 10 oktober 1947 op de oorlogsschade zijn er voorbeelden van.

Toch kan er twijfel bestaan nopens de grondwettigheid van deze wetten; daarom achtte uw Commissie het nodig deze mogelijkheid uitdrukkelijk te vermelden.

*
**

Ten slotte vraagt de tekst, die U wordt aanbevolen, ook enige commentaar in verband met wat er niet in voorkomt.

De Commissie heeft het niet nodig geacht in de tekst van het nieuwe artikel de bepaling over te nemen waarin verklaard wordt dat de geheime artikelen van een verdrag de openbare artikelen niet teniet kunnen doen.

In de samenhang van artikel 68 zoals het in 1831 werd opgesteld kon deze voorzorg alleen de vredes- en verbondsverdragen op het oog hebben.

Aangezien deze verdragen voortaan slechts mits de voorafgaandelijke machtiging van de Wetgevende Macht kunnen worden bekrachtigd, ligt het voor de hand dat alleen die bepalingen waarmede het Parlement zijn instemming heeft betuigd de Staat kunnen verbinden en is de voorzorgsmaatregel die zich in het negentiende eeuwse systeem van internationale betrekkingen liet verantwoorden, thans overbodig.

Een lid had voorgesteld te verklaren dat de bepalingen van artikel 68 ook van toepassing zijn op de toetreding van België tot een multilateraal verdrag, omdat de tekst van het artikel enkel de verdragen uitdrukkelijk vermeldt.

Uw Commissie meent dat dit vanzelf spreekt en acht deze precisering overbodig.

Het is dus verstaan dat de regelen van artikel 68 gelden voor alle vormen van totstandkoming van internationale verbintenissen door België.

Hetzelfde lid had voorgesteld een uitzondering op de verplichte instemming van de Kamers te maken in spoedeisende gevallen of wanneer de uitwendige veiligheid van de Staat dit eist.

Uw Commissie meent op deze voorstellen niet te moeten ingaan. De soepele procedure die krachtens de nieuwe tekst inzake instemming kan worden ingesteld komt tegemoet aan het urgentie-bezwaar. Ten aanzien van het argument betreffende de vereisten van de uitwendige veiligheid van de Staat meent uw Commissie dat dergelijke uitzondering de controle waarvan de instelling precies door het gewijzigde artikel wordt beoogd, volledig zou ontkrachten.

Hetzelfde lid heeft bovendien voorgesteld te bepalen dat de behoorlijk bekrachtigde en bekendgemaakte verdragen kracht van wet hebben. Uw Commissie acht deze toevoeging overbodig.

De oplossing van het vraagstuk van de dwingende kracht der verdragen ligt naar haar mening reeds besloten in de logische gevolgen van de regelen die zij voorstelt.

Uit de samenhang van het nieuwe artikel 68 blijkt dat verdragen die bekrachtigd werden hetzij krachtens een wet, hetzij krachtens een machtiging die in de vorm van een

Enfin votre Commission vous propose également de prévoir qu'une loi pourra décider qu'en vue de son exécution et pour des objets précis qu'elle indique, des accords internationaux pourront être conclus et ratifiés sans que l'intervention du Parlement soit exigée une deuxième fois.

Il s'agit là, somme toute, d'un assentiment anticipé. Cette façon de procéder n'est pas entièrement inconnue dans notre législation. L'article 6 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, et l'article 4 de la loi du 10 octobre 1947 sur les dommages de guerre en constituent des exemples.

Mais on peut émettre des doutes sur la constitutionnalité de ces lois, et c'est pourquoi votre Commission a estimé nécessaire de prévoir expressément cette possibilité.

*
**

Le texte qui vous est proposé appelle enfin certains commentaires à propos de ce qui y est omis.

La Commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire de reprendre dans le texte de l'article nouveau la disposition prévoyant que les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.

Dans le contexte de 1831 cette précaution ne pouvait viser que les traités de paix et d'alliance.

Comme à l'avenir ces traités ne pourront être ratifiés qu'en vertu d'une autorisation législative, il va de soi que seules les stipulations auxquelles le Parlement a donné son accord peuvent lier l'Etat et que la précaution qui s'imposait dans le régime des relations internationales en vigueur au dix-neuvième siècle est devenue inutile.

Un membre avait proposé de dire que les dispositions de l'article 68 sont applicables également à l'adhésion de la Belgique à un traité multilatéral, le texte de l'article ne mentionnant expressément que les traités.

Votre Commission a estimé que cette précision était inutile parce qu'elle allait de soi.

Il est donc entendu que toutes les règles de l'article 68 s'appliquent à toute forme d'engagement international auquel la Belgique adhère.

Le même membre avait proposé de faire exception à l'obligation de l'assentiment des Chambres dans les cas d'urgence et lorsque la sûreté extérieure de l'Etat l'exige.

Votre Commission a estimé ne pas devoir retenir ces suggestions. La procédure assouplie d'assentiment que le texte nouveau permet d'organiser, rencontre l'objection d'urgence. Quant à l'argument tiré des exigences de la sûreté extérieure de l'Etat, votre Commission a estimé que pareille exception énerverait entièrement le contrôle que l'article modifié tend précisément à instaurer.

Le même membre avait également proposé de dire que les traités régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi. Votre Commission a estimé que cette adjonction n'était pas nécessaire.

La solution du problème de la force contraignante des traités se trouve à son estime déjà inscrite dans les conséquences logiques des règles qu'elle propose.

De l'ensemble de l'article 68 nouveau, il ressort que les traités qui auront été ratifiés soit en vertu d'une loi, soit en vertu d'une autorisation donnée sous forme d'assentiment

instemming wordt verleend — zonder dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen een uitdrukkelijke en een stilzwijgende instemming — kracht van wet hebben, aangezien de drie takken van de Wetgevende Macht ze samen hebben tot stand gebracht. Bijgevolg hebben zij in het interne recht dezelfde rechtsgevolgen als een wet. Schending van die verdragen vormt een cassatiegrond, en zij heffen andersluidende bepalingen van vroegere wetten op.

Tussen de verdragen voor wiens geldigheid de medewerking van de Kamers niet is vereist, zullen diegene die algemene regelen verkondigen de zelfde rechtsgevolgen hebben als deze die kleven aan de handelingen van de Uitvoerende Macht in de uitoefening van haar verordende bevoegdheid en zij worden met dezelfde dwingende kracht in ons intern recht opgenomen. De schending ervan kan een cassatiegrond vormen maar zij ontsnappen aan de censuur van de Raad van State uitspraak doende in geschillen strekkende tot vernietiging.

Er valt echter op te merken dat, gelet op de omstandigheid dat luidens de U voorgestelde tekst een verdrag dat beoogt een wet te wijzigen alleen *krachtens een wet* kan worden bekrachtigd, elk verdrag dat door de Regering voor instemming aan de Kamers is voorgelegd, geacht wordt niet af te wijken van een vroegere wet, zodat in geval van interpretatie de voorkeur dient gegeven aan de vroegere wet.

Hetzelfde lid heeft ten slotte voorgesteld in de Grondwet te vermelden, dat regelmatig bekrachtigde verdragen voorrang hebben op interne wetten. Dit zou tot gevolg hebben dat die verdragen, zolang zij niet zijn opgezegd, de overhand zouden hebben op de bepalingen van latere wetten die onverenigbaar zouden zijn met de regelen van het verdrag zelf.

Zonder zich over deze moeilijke en betwiste vraag definitief te willen uitspreken geeft uw Commissie als haar mening te kennen dat zij het alleszins voorbarig acht van dit beginsel een grondwettelijke regel te maken.

Sommige grondwetten (Nederland : art. 66; Frankrijk : art. 55) verkondigen onder diverse modaliteiten, dit beginsel. In andere landen heeft de evolutie van de rechtspraak tot de verklaring van hetzelfde beginsel geleid (Hoger Hof van Justitie van Luxemburg, 14 oktober 1954; Clunet, 1956, blz. 904).

Uw subcommissie acht het verkieslijk aan de ontwikkeling van het volkenrecht en van de rechtspraak de zorg over te laten een oplossing van dit vraagstuk te vinden, die thans noch in de ene noch in de andere zin algemeen door het volkenrecht wordt aanvaard.

De voorgestelde tekst werd eenparig aangenomen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,

J. MERTENS de WILMARS.

De Voorzitter,

P. KRONACKER.

et sans qu'il faille distinguer entre l'assentiment exprès et l'assentiment tacite, ont force de loi, puisque les trois branches du Pouvoir législatif ont concouru à leur formation. Il s'ensuit qu'ils ont en droit interne les mêmes effets juridiques qu'une loi. Leur violation donne ouverture à cassation et ils abrogent les dispositions contraires des lois antérieures.

Parmi les traités pour la validité desquels l'intervention des Chambres n'est pas requise, ceux qui édictent des règles générales ont les mêmes effets juridiques qu'un acte du pouvoir réglementaire et ils s'intègrent avec cette force obligatoire dans notre droit interne. Leur violation peut donner ouverture à cassation mais ils échappent cependant à la censure du Conseil d'Etat statuant au contentieux de l'annulation.

Il y a cependant lieu d'observer que puisqu'en vertu du texte nouveau un traité visant à modifier une loi, ne peut être ratifié *qu'en vertu d'une loi*, un traité soumis par le Gouvernement à l'assentiment des Chambres est censé ne pas déroger à une loi antérieure, et qu'en cas d'interprétation il y a lieu de donner la préférence à la loi antérieure.

Le même membre avait enfin proposé d'inscrire dans la Constitution que les traités régulièrement ratifiés ont une autorité supérieure à celle des lois internes d'où il résulterait que ces traités, tant qu'ils n'ont pas été dénoncés, prévaudraient sur les dispositions des lois postérieures qui seraient inconciliables avec les règles du traité lui-même.

Sans vouloir se prononcer de façon définitive sur ce problème délicat, votre Commission a cependant estimé qu'il serait prématuré d'en faire une règle constitutionnelle.

Certaines Constitutions (Pays-Bas, art. 66; France, art. 55) proclament cette règle sous des modalités diverses. Dans d'autres pays c'est l'évolution de la jurisprudence qui a abouti à l'affirmation du même principe. (Cour supérieure de Justice du Luxembourg, 14 octobre 1954; Clunet, 1956, p. 904).

Votre Sous-Commission a estimé qu'il était préférable de laisser à l'évolution du droit des gens et à l'évolution de la jurisprudence le soin de trouver une réponse à ce problème dont la solution n'est, ni dans un sens, ni dans l'autre, unanimement admise par le droit des gens actuel.

Le texte proposé a été adopté à l'unanimité.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,

J. MERTENS de WILMARS.

Le Président,

P. KRONACKER.

TEKST
DOOR DE COMMISSIE AANGENOMEN.

Art. 68.

Artikel 68 van de Grondwet wordt als volgt gewijzigd :

De Koning voert het bevel over de strijdkrachten en verklaart de oorlog. Hij sluit en bekrachtigt de verdragen.

De verdragen die de uitoefening van bepaalde machten aan internationaal publiekrechtelijke instellingen opdragen, de vredes- en verbondsverdragen, degene die afstand, ruiling of toevoeging van grondgebied beogen en degene die een wet wijzigen worden niet bekrachtigd dan krachtens een wet.

Elke wet in te voeren krachtens artikel 25bis, moet in elk van beide Kamers twee derden van de stemmen verkrijgen.

De andere verdragen zullen eerst bekrachtigd worden na de instemming van de Kamers te hebben verkregen. De procedure tot regeling van deze instemming, die stilzwijgend kan zijn, wordt bij de wet vastgesteld. In ieder geval is uitdrukkelijke instemming vereist indien twintig leden van de ene of van de andere Kamer hun wil hebben doen kennen dat over het verdrag wordt beraadslaagd.

Het bepaalde in het vorig lid vindt geen toepassing :

1° indien het technische akkoorden betreft of handelsakkoorden die ten hoogste voor één jaar zijn gesloten;

2° indien het overeenkomsten betreft die uitsluitend de uitvoering van een regelmatig bekrachtigd verdrag ten doel hebben;

3° in de gevallen door een wet bepaald.

TEXTE
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.

Art. 68.

L'article 68 de la Constitution est modifiée comme suit:

Le Roi commande les forces armées et déclare la guerre. Il conclut et ratifie les traités.

Les traités qui attribuent l'exercice de certains pouvoirs à des institutions de droit international public, les traités de paix et d'alliance, ceux comportant cession, échange ou adjonction de territoire et ceux qui modifient une loi, ne sont ratifiés qu'en vertu d'une loi.

Toute loi portée en vertu de l'article 25bis devra recueillir les deux tiers des suffrages dans chacune des Chambres.

Les autres traités ne sont ratifiés qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. La procédure réglant cet assentiment, qui pourra être tacite, sera établie par la loi. En tout état de cause, il y aura lieu à assentiment exprès si vingt membres de l'une ou de l'autre des Chambres ont exprimé la volonté de voir le traité soumis à délibération.

Les prescriptions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas :

1° lorsqu'il s'agit d'accords techniques, ou d'accords commerciaux dont la durée ne dépasse pas une année;

2° lorsqu'il s'agit d'accords visant uniquement à assurer l'exécution d'un traité régulièrement ratifié;

3° dans le cas prévu par une loi.