

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1974-1975

18 JUNI 1975.

**Voorstel van wet
betreffende de grondwettigheid van wetten.**

VERSLAG
 NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
 JUSTITIE UITGEBRACHT
 DOOR DE HEER de **STEXHE.**

Sedert de onafhankelijkheid van België wordt gemeenlijk als een ongeschreven fundamenteel grondwettelijk beginsel aangenomen dat de wetgevende macht souverain beslist over de grondwettigheid van de wetten of, met andere woorden, dat die rol noch aan de uitvoerende macht, noch aan de rechterlijke macht toekomt.

Deze laatste heeft tot taak de wet toe te passen op de geschillen die haar worden voorgelegd, niet echter zich uit te spreken over de wet, haar gegrondheid of wenselijkheid te beoordelen of ze te toetsen aan de Grondwet.

Nu is de laatste tijd gebleken dat aan de rechterlijke macht van verschillende zijde met aandrang wordt gevraagd zich bevoegd te verklaren tot toetsing van de wetten.

Het Parlement kon hier niet ongevoelig voor blijven: de Senaatscommissie voor de Justitie heeft, op initiatief van haar voorzitter, de ondergetekende verslaggever belast met een nader onderzoek van het vraagstuk en eerst een

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

Vaste leden: de heren Pierson, voorzitter; Calewaert, Cooreman, Coppieters, De Grève, Mevr. Delepierre, de heren Dupont, Hambye, Hendrickx, Hoyaux, Lepaffe, Leroy, Lindemans, Pede, Risopoulos, Rombaut, Mevr. Staels-Dompas, de heren Van Bogaert, Van In, Van Rompaey, Verbist en de Stexhe, verslaggever.

R. A 10172*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:**

602 (1974-1975): N° 1: Voorstel van wet.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1974-1975

18 JUIN 1975.

**Proposition de loi
sur la constitutionnalité des lois.**

RAPPORT
 FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
 DE LA JUSTICE
 PAR M. de **STEXHE.**

Depuis l'existence de la Belgique indépendante, il est communément admis comme un principe constitutionnel fondamental, non écrit, que le pouvoir législatif décide souverainement de la constitutionnalité des lois, ou, en d'autres termes que ce rôle n'incombe ni au pouvoir exécutif, ni au pouvoir judiciaire:

Celui-ci a mission d'appliquer la loi aux contestations qui lui sont soumises, mais cette mission ne comporte pas celle de « juger la loi » elle-même, d'en apprécier le bien fondé, l'opportunité ou la conformité à la Constitution.

Or, en ces derniers temps, il a été constaté que diverses initiatives invitent, avec insistance, le pouvoir judiciaire à se reconnaître compétent pour décider de la constitutionnalité des lois.

Le Parlement ne pouvait y rester insensible. La Commission de la Justice du Sénat, à l'initiative de son président, a chargé le rapporteur soussigné d'approfondir la question et de lui présenter, tout d'abord, un pré-rapport: celui-ci

Ont participé aux travaux de la Commission:

Membres effectifs: MM. Pierson, président; Calewaert, Cooreman, Coppieters, De Grève, Mme Delepierre, MM. Dupont, Hambye, Hendrickx, Hoyaux, Lepaffe, Leroy, Lindemans, Pede, Risopoulos, Rombaut, Mme Staels-Dompas, MM. Van Bogaert, Van In, Van Rompaey, Verbist et de Stexhe, rapporteur.

R. A 10172*Voit:***Document du Sénat:**

602 (1974-1975): N° 1: Proposition de loi.

voorverslag op te stellen. Dit voorverslag heeft geleid tot de indiening van het voorstel van wet dat wij hierna verantwoorden.

**

Bij wijze van inleiding behandelen wij de stand en de actualiteit van het probleem.

I. Vaste rechtspraak sedert 1830.

II. Kritiek op die rechtspraak : motivering en weerlegging.

III. Rechterlijke toetsing de *lege ferenda*.

Vervolgens zullen wij ingaan op de verantwoording van het wetsvoorstel :

Hoofdstuk I. — De geest van de Grondwet en de machtscheiding zoals deze door de Grondwet is tot stand gebracht.

Hoofdstuk II. — De uitdrukkelijke wil van de Grondwetgevende Kamers.

Hoofdstuk III. — De orde in de Staat en de rechtszekerheid.

Hoofdstuk IV. — De hogere belangen van het land.

Tenslotte trekken wij hieruit de conclusie met betrekking tot de wenselijkheid van de voorgestelde wet.

**

INLEIDING.

Stand en actualiteit van het probleem.

I. *Vaste rechtspraak.*

Het eerste arrest van het Hof van Cassatie dagteekent van 23 juli 1849 (Pas. 1849, I, 443) « ...Het komt de rechterlijke macht niet toe te onderzoeken of deze bepaling al of niet in overeenstemming is met... de Grondwet. »

Het Hof van Cassatie heeft dit beginsel sinds die tijd meer dan twintig maal in herinnering gebracht, in verschillende bewoordingen :

« De rechterlijke macht mag de wet niet aan de Grondwet toetsen » (Cass. 19.7.1921, Pas. 1921, I, 445; Cass. 30.11.1962, Pas. 1962, I, 362).

« Alleen de wetgevende macht, soeverein op haar gebied, oordeelt over de grondwettigheid van de wetten. » (Cass. 13.5.1935, Pas. 1935, I, 247; Cass. 21.2.1938, Pas. 1938, I, 161; Cass. 10.1.1939, Pas. 1939, I, 4).

« Het staat niet aan de rechterlijke macht te oordelen over de grondwettigheid van de wetten » (Cass. 23.6.1939, Pas. 1939, I, 341).

a entraîné le dépôt de la proposition de loi que nous justifions ci-dessous.

**

A titre d'introduction nous examinons, tout d'abord, la position et l'actualité de la question.

I. La jurisprudence constante depuis 1830.

II. La mise en cause de cette jurisprudence : motivations et réponses.

III. Le contrôle juridictionnel des lois de *lege ferenda*.

Nous soulignerons ensuite les justifications de la proposition de loi :

Chapitre I. — L'esprit de la Constitution, et la séparation des pouvoirs telle que l'a réalisée la Constitution.

Chapitre II. — La volonté formelle des Chambres constituantes.

Chapitre III. — L'ordre dans l'Etat et la sécurité juridique.

Chapitre IV. — Les intérêts supérieurs de la Nation.

Nous en tirerons enfin la conclusion quant à l'opportunité actuelle de la loi proposée.

**

INTRODUCTION.

Position et actualité de la question.

I. *La jurisprudence constante.*

Le premier arrêt de la Cour de cassation date du 23 juillet 1849 (Pas. 1849, I, 443) « ...Il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de rechercher si cette disposition est ou non en harmonie avec... la Constitution. »

Depuis lors, et jusqu'à nos jours, ce principe a été rappelé plus de vingt fois par la Cour de cassation, en des formules diverses :

« Le pouvoir judiciaire ne peut connaître de la conformité de la loi à la Constitution » (Cass. 19.7.1921, Pas. 1921, I, 445; 30.11.1962, Pas. 1962, I, 362).

« Le pouvoir législatif, souverain dans son domaine, apprécie seul la constitutionnalité des lois » (Cass. 13.5.1935, Pas. 1935, I, 247; Cass. 21.2.1938, Pas. 1938, I, 161; Cass. 10.1.1939, Pas. 1939, I, 4).

« Il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de juger de la constitutionnalité des lois » (Cass. 23.6.1939, Pas. 1939, I, 341).

« De rechterlijke macht mag niet weigeren een wet toe te passen omdat ze ongrondwettelijk zou zijn » (Cass. 14.5.1945, Pas. 1945, I, 160).

« De hoven en rechtbanken mogen niet oordelen over de grondwettigheid van de wetten » (Cass. 23.10.1939, Pas. 1939, I, 434; Cass. 18.10.1949, Pas. 1950, I, 90; Cass. 7.2.1956, Pas. 1956, I, 592; Cass. 20.9.1956, Pas. 1957, I, 22.)

De Raad van State heeft hetzelfde beginsel herhaaldelijk gehuldigd in zijn arresten van de afdeling administratie (23.3.1951, e. v.).

« Overwegende dat noch de rechterlijke macht, noch de Raad van State de grondwettigheid van een wet hebben te onderzoeken... » (12.10.1953, A.A.R.S. 1953, 1220).

« Overwegende dat dit middel, in zover het een kritiek is op de grondwettigheid of de opportuniteit van de wet van 14 juli 1951 ten aanzien van andere wetten, niet opgaat. » (Arrest van 20.3.1964, A.A.R.S. 1964, 308).

« Overwegende dat verzoekster gewoon betoogt dat die wetsbepaling niet in overeenstemming met de Grondwet is : dat de Raad van State niet bevoegd is om wetten op hun grondwettigheid te toetsen. » (Arrest van 12.1.1968, A.A.R.S. 1968, 41).

(Zie het overzicht van de arresten van het Hof van Cassatie en van de Raad van State in het J.T. 2.11.1974, blz. 597, noten 112, 116, 117, en de bespreking van die beslissingen door Professor Trousse, raadsheer bij het Hof van Cassatie in : « Actualités du contrôle juridictionnel des lois », Journées d'études juridiques Jean Dabin, Larcier, 1973 blz 300 e.v.)

**

Deze rechterlijke beslissingen blijven doorgaans beperkt tot een bondige formule :

Sommigen hebben gemeend in die korte motivering van de arresten een aanwijzing te kunnen vinden voor een « summier onderzoek van het middel... » of van « de schroom en de vrees van de magistraten van het Hof van Cassatie om zich op een onzeker terrein te wagen » (A. Vanwelkenhuyzen : L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois, à propos de l'arrêt de la Cour de cassation du 3 mai 1974, J.T. 2 novembre 1974, blz 597).

Wij zien die bondige en met « een opmerkelijke beslistheid » herhaalde formules (Trousse, op. cit. blz. 299) integendeel als een bevestiging van het feit dat het hier, voor het Hof van Cassatie, wel degelijk gaat om een klare en duidelijke regel die geen bijzondere motivering behoeft, om een grondwaarheid, die vanzelf spreekt en op zichzelf moet volstaan (Mast. Rapports belges au IX^e Congrès de l'Académie Internationale de droit comparé, Teheran, 1974, blz. 345).

Bovendien werden die arresten meestal gewezen in aansluiting op uitvoerig gemotiveerde adviezen van de procureurs-generaal, waarmee het Hof van Cassatie zich kennelijk verenigde.

« Le pouvoir judiciaire ne peut refuser d'appliquer une loi pour le motif qu'elle serait inconstitutionnelle » (Cass. 14.5.1945, Pas. 1945, I, 160).

« Les cours et tribunaux ne sont pas juges de la constitutionnalité des lois » (Cass. 23.10.1939, Pas. 1939, I, 434; Cass. 18.10.1949, Pas. 1950, I, 90; Cass. 7.2.1956, Pas. 1956, I, 592; Cass. 20.9.1956, Pas. 1957, I, 22).

Le Conseil d'état a énoncé à de nombreuses reprises, le même principe, par arrêts de sa Section d'administration (23.3.1951, et suivants).

« Considérant que ni le pouvoir judiciaire, ni le Conseil d'état n'ont à examiner la constitutionnalité d'une loi... » (12.10.1953, RJDA 1954, 7).

« Considérant que dans la mesure où ce moyen constitue une critique de la constitutionnalité ou de l'opportunité par rapport à d'autres lois que la loi du 14 juillet 1951, ce moyen ne peut être retenu. » — Arrêt du 20.3.1964 (A.A.C.E. 1964, 286).

« Considérant que la requérante... se borne à soulever que cette disposition légale n'est pas conforme à la Constitution : que le Conseil d'état ne peut connaître de la constitutionnalité de la loi. » — Arrêts du 12.1.1968 (A.A.C.E. 1968, 34).

(Voir le relevé d'arrêts de la Cour de cassation et du Conseil d'état au J.T. 2.11.1974, p. 597, notes 112, 116, 117, et l'analyse de ces décisions par le Professeur Trousse, conseiller à la Cour de cassation dans : « Actualité du contrôle juridictionnel des lois », Journées d'études juridiques Jean Dabin, Larcier, 1973 p. 300 et ss.

**

Ces décisions judiciaires se limitent habituellement à une formule lapidaire :

D'aucuns ont cru trouver dans cette motivation brève des arrêts, l'indice d'un « examen sommaire du moyen... » ou « l'embarras des magistrats de la Cour de cassation, et leur crainte de s'avancer sur un terrain incertain » (A. Vanwelkenhuyzen : L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois, à propos de l'arrêt de la Cour de cassation du 3 mai 1974 — J.T. 2 novembre 1974, p. 597).

Il nous paraît bien au contraire que ces formules lapidaires répétées avec « une fermeté remarquable » (Trousse, op. cit. p. 299) sont la confirmation de ce que, pour la Cour de cassation, il s'agit bien là d'une règle claire et précise, n'ayant pas besoin de motivation particulière, d'une vérité primaire, allant de soi et devant se suffire à elle-même (Mast. Rapports belges au IX^e Congrès de l'Académie Internationale de droit comparé, Téhéran, 1974, p. 345).

Au surplus, le plus souvent ces arrêts étaient rendus suite à des avis longuement motivés des procureurs généraux auxquels, manifestement, la Cour de cassation se ralliait.

Bij wijze van voorbeeld is het interessant te lezen wat daarover gezegd wordt in het rekwisitoor van de heer Hayoit de Termicourt, die achteraf veertien jaar het parket-generaal van het Hof van Cassatie heeft geleid (arrest Brussel, 7 juli 1928, Pas. 1928, II, blz. 206). Wij vatten zijn advies samen :

1. Nergens in de Grondwet wordt aan de hoven en rechtbanken de bevoegdheid verleend om de wetten te toetsen aan de Grondwet... « Bij gebreke vandien verzet het grondwettelijk beginsel van de machtenscheiding zich tegen die bevoegdheid ».

2. Dit is des te meer het geval omdat artikel 107 aan de hoven en rechtbanken de bevoegdheid toekent om bij de beslissing van geschillen over burgerlijke of politieke rechten, te toetsen, maar alleen de wettelijkheid van algemene, provinciale of gemeentelijke besluiten en verordeningen.

3. Vóór 1830 waren de hoven en rechtbanken in België niet bevoegd om de wetten te toetsen aan de Grondwet : had de Grondwetgevende Vergadering hun die bevoegdheden willen verlenen, dan had zij dit zeker uitdrukkelijk in een tekst bepaald.

4. De rechtspraak die wordt ingeluid door het arrest van het Hof van Cassatie van 23 juli 1849 (Pas. 1849, I, 443), vindt nog verdere steun in het feit dat zij in overeenstemming is met de opvattingen van de Grondwetgevende Vergadering van 1830 : destijds maakten zes oud-leden van het Nationaal Congres van 1830 deel uit van het Hof van Cassatie, o.m. de eerste voorzitter (de heer de Gerlache), de heer Van Meenen, voorzitter van de Tweede Kamer, die het eerste arrest wees in 1849...

II. Vaste rechtspraak in het geding gebracht.

Deze traditionele regel wordt thans weer in het geding gebracht.

Bij het overschouwen van de verschillende standpunten, die wij hierna samenvatten, en van de persoonlijkheid van hen die ze verdedigen, blijkt dat het debat buiten het terrein treedt van de zuivere theorie en van de perspectieve op een verre toekomst « de lege ferenda ».

Wat hier en nu met aandrang ter sprake wordt gebracht is de grondslag waarop sedert 1830 het evenwicht tussen de wetgevende en de rechterlijke macht berust : de indiening van het behandelde wetsvoorstel was om deze reden alleen al verantwoord.

1. In het « Corpus constitutionnel » (Boek I, deel 3) aan de Belgische Grondwet gewijzigd door de heren Ganshof van der Meersch en Vanwelkenhuyzen (1972), leest men onder de titel : « La séparation des pouvoirs et le contrôle de la constitutionnalité des lois », op blz. 593 :

« Er bestaat in België geen orgaan dat speciaal belast is met de controle op de grondwettigheid van de wetten. Het komt ons voor dat alleen de hoven en rechtbanken zich daartoe bevoegd zouden kunnen verklaren »...

En verder (blz. 594) :

A titre d'exemple, on lira avec intérêt les réquisitions de M. Hayoit de Termicourt, qui dirigea ensuite pendant 14 ans le parquet général de la Cour de cassation (arrêt Bruxelles, 7 juillet 1928, Pas. 1928, II, p. 206). Résumons cet avis :

1. Aucun texte constitutionnel ne reconnaît aux cours et tribunaux le pouvoir de juger de la constitutionnalité des lois... « En l'absence de semblable texte, le principe de la séparation des pouvoirs, admis par la Constitution, s'oppose à semblable pouvoir ».

2. Il en est d'autant plus ainsi que l'article 107 reconnaît aux cours et tribunaux le droit de se prononcer, en jugeant des contestations ayant pour objet des droits civils ou politiques, mais uniquement sur la légalité des arrêtés et règlements généraux, provinciaux ou communaux.

3. Avant 1830, les cours et tribunaux ne disposaient pas, en Belgique, du pouvoir de juger de la constitutionnalité des lois : si le Constituant avait voulu leur attribuer cette compétence, il n'eût pas manqué de le proclamer expressément dans un texte.

4. La jurisprudence inaugurée par l'arrêt de la Cour de Cassation du 23 juillet 1849 (Pas. 1849, I, 443) trouve une justification supplémentaire dans sa conformité à la pensée du Constituant de 1830 : à l'époque, la Cour de Cassation comprenant six anciens membres du Congrès national de 1830, dont le premier président (M. de Gerlache), le président Van Meenen, président de la Deuxième Chambre qui rendit le premier arrêt en 1849...

II. Mise en cause de cette jurisprudence constante.

Cette règle traditionnelle est actuellement remise en cause.

A l'examen des positions défendues, que nous résumons ci-dessous, et de la personnalité de leurs auteurs, on constatera que le débat a quitté le domaine purement « académique » et les perspectives lointaines « de lege ferenda ».

Ce qui est remis en cause, avec insistance et pour l'immédiat, ce sont les fondements même sur lesquels repose, depuis 1830, l'équilibre des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire : cela justifie déjà l'initiative actuelle des auteurs de la proposition de loi.

1. Ainsi, dans le Corpus constitutionnel (T.J., fascicule 3), consacré à la Constitution belge, par MM. Ganshof van der Meersch et Vanwelkenhuyzen (1972), on lit sous le titre : « La séparation des pouvoirs et le contrôle de la constitutionnalité des lois », p. 593 :

« Il n'existe pas, en Belgique, d'organe spécialement chargé de contrôler la conformité des lois à la Constitution. Seuls les cours et tribunaux pourraient, semble-t-il, se reconnaître cette compétence »...

Et plus loin (p. 594).

« ... Een ommekeer in de rechtspraak van het Hof van Cassatie lijkt niet uitgesloten. »

2. In zijn openingsrede van 1 september 1972 « Beschouwingen over de herziening van de Grondwet ». (R.W. 5 november 1972, blz. 433 e.v.) analyseerde procureur-generaal Ganshof van der Meersch onder meer de taak van de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State (art. 13 e.v. van de wet van 3 juli 1971). Volgens hem ging het hier om « onvolmaakte oplossingen » (op. cit. kol. 458).

Hij voegde eraan toe, en dat argument vindt men later ook terug in de conclusies die voorafgaan aan het arrest van 3 mei 1974 (zie hierboven) :

« De traditionele bronnen van het positief recht zijn veelvuldiger geworden, met name door de ontwikkeling van het internationaal publiek recht ... De huidige toestand duldt geen vergelijking met de tijd toen men alleen te maken had met de Grondwet, de wet en de verordenende bepalingen waarnaar de grondwetgever van 1831 verwijst ».

Hieruit leidde hij af dat het systeem (van controle) bevestigd moest worden bij wege van « de rechtspraak » of wel dat « algemenere oplossingen in overweging moeten worden genomen, waarbij noodzakelijk aan een beroep op de rechtspraak wordt gedacht ».

Wij wijzen er echter op dat deze analyse van de wet van 3 juli 1971, waarbij nader wordt ingegaan op de regeling van conflicten, geen of nagenoeg geen aandacht besteedt aan de « preventieve » procedure ingesteld bij de artikelen 10 en 11 van de wet van 3 juli 1971, terwijl die preventieve procedure volgens de Grondwetgevend Kamers hoofdzaak is : de bedoeling is het ontstaan van conflicten zoveel mogelijk te voorkomen.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft de ruimste bevoegdheden zoals in gewone zaken om de aandacht van de wetgever te vestigen op eventuele overschrijdingen van de bevoegdheden vastgelegd in artikel 59bis van de Grondwet, maar ook op de strijdigheden van het betrokken ontwerp met de wet of met de Grondwet in het algemeen.

3. In zijn openingsrede voor het Hof van Cassatie op 3 september 1973 (Rechtskundig Weekblad, 15 september 1973, kol. 119) heeft procureur-generaal Ganshof van der Meersch het volgende verklaard : « ... hoe zou hij [de rechter] dan niet zorgvuldig letten op de conformiteit van de wet met de opperste wet van het interne recht, en de uitoefening van het rechterlijk gezag laten teloor gaan op een tijdstip dat andere controles geleidelijk verzwakt zijn geraakt ? De rechter heeft voldoende bewijs gegeven van zijn voorzichtigheid en van zijn plichtsbesef opdat dit toezicht, dat juridisch en maatschappelijk een noodzaak is, met vertrouwen zou worden aanvaard. »

Korte tijd daarna, in zijn conclusies die aan het arrest van 3 mei 1974 van de Eerste Kamer van het Hof van Cassatie voorafgaan (J.T. 1974, blz. 564 e.v.) gaat hij dieper in op die overwegingen en verzoekt het Hof daarmee in te stemmen. Wij zullen die arresten verder nader onderzoeken.

« ... On ne saurait affirmer qu'une ~~révolution~~ évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation soit exclue. »

2. Dans sa mercuriale du 1^{er} septembre 1972, consacrée à des « Réflexions sur la revision de la Constitution » (J.T. 1972, 477 et suiv.) le procureur général Ganshof van der Meersch analysait notamment le rôle de la section des conflits du Conseil d'état (art. 13 et suiv. de la loi du 3 juillet 1971). Il estime qu'il s'agit là de « solutions imparfaites » (op. cit. p. 489).

Il y ajoutait, et ceci est l'argument que l'on retrouvera plus tard dans les conclusions préalables à l'arrêt du 3 mai 1974 (voir supra) :

« Les sources traditionnelles du droit positif se sont multipliées, notamment par la progression du droit international public... La situation est sans commune mesure avec celle qui existait à l'époque où n'étaient en présence que la Constitution, la loi et les dispositions réglementaires auxquelles se réfère le constituant de 1831 ».

Il en déduisait la nécessité d'une affirmation du système (du contrôle) « par les voies de la jurisprudence », ou des « solutions plus générales, nécessairement d'inspiration juridictionnelle ».

Soulignons toutefois que cette analyse de la loi du 3 juillet 1971, approfondie en ce qui concerne le règlement des conflits, n'attache aucune attention, ou presque, à la procédure « préventive », organisée par les articles 10 et 11 de la loi du 3 juillet 1971, alors qu'aux yeux des Chambres constituantes, cette procédure préventive est l'essentiel : elle doit éviter au maximum la naissance des conflits :

La Section de législation du Conseil d'état a les compétences les plus larges, comme en matière ordinaire pour attirer l'attention du législateur sur les dépassements éventuels des compétences établies par l'article 59bis de la Constitution, mais également sur les contrariétés du projet en cause avec la loi ou la Constitution en général.

3. Dans la Mercuriale du 3 septembre 1973 (J.T. 1973, 510, 3^o col.), le procureur général Ganshof van der Meersch énonce : « ... Le Juge, ... peut-il ne pas être attentif au contrôle de la conformité de la loi à la loi suprême de droit interne et laisser dépérir l'exercice d'un pouvoir qui relève de la mission du Juge, à l'heure où d'autres contrôles se sont progressivement affaiblis. Le Juge a suffisamment donné de preuves de sa prudence et de la conscience, pour que ce contrôle qui, juridiquement et socialement s'impose, soit accepté avec confiance ».

4. Peu après, dans l'avis précédent l'arrêt rendu par la 1^{re} Chambre de la Cour de cassation, le 3 mai 1974 (J.T. 1974, p. 564 et ss.), il approfondit cette réflexion et invite la Cour à s'y rallier; nous analyserons ces arrêts plus loin.

Advocaat-generaal F. Dumon kwam tot dezelfde bevindingen in zijn conclusies die het arrest van 23 juni 1974 van de Tweede Kamer van het Hof van Cassatie voorafgaan (Rechtskundig Weekblad 1974-1975, kol. 115). Hij wees erop dat de jurisdictionele functie waarmee de rechterlijke macht bekleed is, noodzakelijk leidt — tenzij dit haar uitdrukkelijk door de Grondwet zou verboden zijn — in geval van een conflict tussen twee normen, tot toepassing... van de hogere norm...

Zie ook het arrest van de Eerste Kamer van het Hof van Cassatie van 6 september 1974 (J.T. 1974, blz. 242).

4. Zie in dit verband ook : J. De Meyer (nota onder cassatie van 3 mei 1974, Rechtskundig Weekblad 1974, kol. 102-108).

Vanwelkenhuyzen, « L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois » J.T. 1974, blz. 577 e.v.

**

Laten wij nu even ingaan op het geschil dat door het Hof van Cassatie beslecht werd bij arrest van 3 mei 1974. Eiser voerde aan dat het verplichte lidmaatschap van de Orde van geneesheren in strijd is met artikel 20 van de Grondwet en met artikel 11, § 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Het Hof verwierp dit eerste middel om de volgende reden : « Overwegende dat de verplichte inschrijving op de lijst van een orde, die, zoals de Orde der geneesheren, een publiekrechtelijke instelling is... niet als onverenigbaar met de vrijheid van vereniging, vastgelegd in artikel 20 van de Grondwet, beschouwd kan worden. »

In een ander middel voerde eiser aan dat de wetgevende macht volgens artikel 78 van de Grondwet aan de Koning niet meer verordenende bevoegdheid mag verlenen dan artikel 67 van de Grondwet toelaat. Dit middel werd eveneens verworpen :

« Overwegende dat artikel 78 van de Grondwet toestaat dat een bijzondere wet, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, de uitoefening van de verordenende macht van de Koning buiten de door artikel 67 van de Grondwet gestelde grenzen uitbreidt. »

Sommigen meenden uit die motivering te kunnen aflezen dat het Hof van Cassatie principieel voor rechterlijke toetsing van de wetten is. Dit lijkt ons een overhaaste en verkeerde gevolgtrekking.

Anderen hebben niet nagelaten erop te wijzen dat de eiser in zijn eerste middel niet zozeer de grondwettigheid van een wet aan de orde stelde, maar wel de grondwettigheid van een koninklijk besluit (nr. 79 van 10 november 1967) waarop de rechter volgens artikel 107 van de Grondwet controle oefent binnen de grenzen van rechtspraak, die wij verder zullen aangeven.

Er is eveneens op gewezen dat het Hof van Cassatie in het voornoemde arrest de wet niet ongrondwettig heeft verklaard, maar integendeel heeft erkend dat de wet in over-

L'avocat général F. Dumon concluait, dans le même sens, dans l'avis précédent l'arrêt rendu par la 2^e Chambre de la Cour de cassation le 23 juin 1974. (Rechtskundig weekblad 1974-1975, col. 115). Il faisait observer que, sauf dispositions constitutionnelles contraires, la fonction juridictionnelle dont est revêtu le pouvoir judiciaire, implique nécessairement, en cas de conflit entre deux normes, dont l'une est supérieure à l'autre, l'application de la norme supérieure.

Voir également l'arrêt de la 1^{re} Chambre de la Cour de cassation du 6 septembre 1974 (J.T. 1974, 242).

5. Dans le même sens : J. De Meyer (note sous cassation 3 mai 1974, Rechtskundig Weekblad 1974, col. 102-108).

Vanwelkenhuyzen, « L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois » (J.T. 1974, 577 et ss.).

**

Examinons plus spécialement le litige soumis à la censure de la Cour de cassation et réglé par l'arrêt du 3 mai 1974. Le demandeur soutenait que l'affiliation obligatoire à l'Ordre des médecins est contraire à l'article 20 de la Constitution et à l'article 11, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La Cour a rejeté ce premier moyen pour le motif suivant : « Attendu que l'inscription obligatoire au tableau d'un Ordre, qui comme l'Ordre des médecins est une institution de droit public... ne peut être considérée comme inconciliable avec la liberté d'association prévue à l'article 20 de la Constitution. »

Dans un autre moyen, le demandeur soutenait que l'article 78 de la Constitution ne permettait pas au pouvoir législatif d'accorder au Roi un pouvoir réglementaire, dépassant les limites fixées par l'article 67 de la Constitution. Ce moyen fut également rejeté :

« Attendu que l'article 78 de la Constitution permet qu'une loi particulière portée en vertu de la Constitution étende l'exercice du pouvoir réglementaire du Roi au-delà des limites fixées par l'article 67 de la Constitution. »

D'aucuns ont cru voir dans cette motivation, l'indice de ce que la Cour de cassation admet implicitement le principe du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. Cela nous paraît une conclusion rapide et abusive :

D'autres n'ont pas manqué de souligner, en effet, que ce qui était mis en cause par le demandeur dans le premier moyen, c'était non pas la constitutionnalité d'une loi, mais celle d'un arrêté royal (n° 79 du 10 novembre 1967) et soumis au contrôle judiciaire selon l'article 107 de la Constitution, dans les limites jurisprudentielles que nous indiquerons plus loin.

Il a été indiqué que la Cour de cassation en l'arrêt précité, n'a pas prononcé l'inconstitutionnalité de la loi, mais a, au contraire, reconnu sa conformité à la Constitution : dès

eenstemming was met de Grondwet. Kan de bedoeling van het Hof derhalve niet worden uitgelegd als de toevoeging van een nodeloos argument ?

Het lijkt ons juist om aan te nemen dat indien het Hof van Cassatie het voornemen had gehad zijn rechtspraak om te keren die sedert 1849 volstrekt vaststond en het toetsingsrecht van de wetten aan zich te trekken — een punt waarover de rechtsleer zo vaak gedebatteerd heeft — het Hof dit duidelijk zou hebben verklaard en gemotiveerd zoals het heeft gedaan in het arrest van 27 mei 1971 (Pas. 1971, I, 886) waarin de voorrang wordt erkend van de internationaalrechtelijke norm die rechtstreekse gevolgen heeft in de interne rechtsorde.

Een zo fundamentele ommekeer geschiedt niet op een impliciete manier, die teveel ruimte laat voor uiteenlopende interpretaties.

Het bestaan van die verschillende interpretaties bewijst in ieder geval voldoende dat in deze situatie klaarheid moet worden gebracht door dit wetsvoorstel.

Wij onderzoeken nu de argumenten die de h. Ganshof van der Meersch aanvoert voor een ommezwaai in het grondwettelijke gewoonterecht en de vaste rechtspraak :

« Het constitutioneel recht heeft grondige veranderingen ondergaan. Enerzijds zijn de normatieve akten talrijker geworden en bestrijken zij meer en meer terreinen. Anderzijds zijn de verhoudingen constitutioneel recht-internationaal recht gewijzigd » (zie de conclusies die aan het arrest van 3 mei 1974 voorafgaan, J.T. 1974, blz. 565 e.v.; de commentaar van Vanwelkenhuyzen in J.T. 1974, blz. 577 tot 584 en 597 tot 607; R.W. 1974-1975, kol. 77-108; T.B.P. 1974, blz. 255 tot 271).

A. Uit de toeneming van de rechtsnormen die gelijkwaardig zijn aan wetten (besluitwetten, decreten, enz.) leidt de auteur af dat de rechterlijke macht die normen moet kunnen beoordelen in geval van tegenspraak of van conflict, dat wil zeggen elk van die normen toetsen aan de Grondwet.

Laten wij deze thesis wat nader onderzoeken, enerzijds met betrekking tot de besluitwetten, de koninklijke besluiten krachtens bijzondere of buitengewone bevoegdheden en anderzijds met betrekking tot de decreten van de Cultuurraden.

1. a) Wij doelen hier op de besluitwetten van de Regering tijdens de oorlogen 1914-1918 en 1940-1945, de koninklijke besluiten krachtens bijzondere bevoegdheden (b.v. de wetten van 16 juli 1926, 17 mei 1933, 31 juli 1934, 1 mei 1939, 12 maart 1957, 31 maart 1957) of krachtens buitengewone bevoegdheden (wetten van 7 september 1939, 14 december 1944, 20 maart 1945) alsook de decreten van de Cultuurraden (art. 59bis van de Grondwet).

b) Het onderzoek van de rechtspraak betreffende de voornoemde besluiten wijst echter uit dat het Hof van Cassatie de besluitwetten uit de oorlogstijd weliswaar heeft moeten toetsen aan de Grondwet, maar uitsluitend om hun uwendige wettelijkheid, hun extrinsieke grondwettigheid na

lors ne peut-on interpréter la pensée de la Cour comme l'ajoute d'un argument surabondant ?

Il nous paraît plus pertinent de penser que si la Cour de cassation avait bien eu l'intention de renverser sa jurisprudence absolument constante depuis 1849, avait eu la volonté de s'octroyer désormais le pouvoir de juger de la Constitutionnalité des lois, question si souvent débattue en doctrine, elle l'eût déclaré clairement, en eût donné une motivation précise, comme elle l'a fait dans son arrêt du 27 mai 1971 (Pas. 1971, I, 886) reconnaissant la primauté de la norme internationale directement applicable en droit interne.

Une revision aussi fondamentale ne peut se réaliser d'une manière implicite, ouvrant la voie à des interprétations diverses.

De toute façon, l'existence même de ces interprétations justifie l'opportunité de clarifier la situation par la présente proposition de loi.

Examinons les motifs avancés par M. Ganshof van der Meersch pour justifier l'opportunité d'un retournement de la coutume constitutionnelle et de la jurisprudence constante :

« Le droit constitutionnel a subi de profondes modifications d'une part, les actes normatifs se sont multipliés et diversifiés. D'autre part, les relations droit constitutionnel-droit international se sont modifiées » (voir les conclusions précédant l'arrêt du 3 mai 1974, J.T. 1974, p. 565 et suivants, le commentaire Vanwelkenhuyzen J.T. 1974, p. 577 à 584, 597 à 607; R.W., 1974-1975, p. 77-108; T.B.P., 1974, p. 255-271).

A. De la multiplication des normes juridiques équivalentes à des lois (arrêté-loi, décret, etc...), l'auteur déduit que le pouvoir judiciaire doit pouvoir trancher entre ces normes, en cas de contradiction, de conflit, c'est à dire juger de la constitutionnalité de chacune d'elles.

Analysons d'un peu plus près, cette justification, d'une part au regard des arrêtés-lois, arrêtés royaux pris en vertu de pouvoirs spéciaux ou de pouvoirs extraordinaires, d'autre part au regard des décrets des conseils culturels.

1. a) Sont visés les arrêtés-lois, pris par le Gouvernement pendant les guerres 1914-1918, et 1940-1945, les arrêtés royaux pris en vertu de pouvoirs spéciaux (exemples : lois 16 juillet 1926, 17 mai 1933, 31 juillet 1934, 1^{er} mai 1939, 12 mars 1957, 31 mars 1957), ou en vertu de pouvoirs extraordinaires, (lois du 7 septembre 1939, 14 décembre 1944, 20 mars 1945) ainsi que les décrets des Conseils culturels (art. 59bis de la Constitution).

b) L'analyse de la jurisprudence relative aux arrêtés précités indique toutefois que si pour des arrêtés-lois édictés en temps de guerre, la Cour de cassation a été amenée à se prononcer sur leur conformité à la Constitution, c'était uniquement pour vérifier leur légalité externe, leur constitutionna-

te gaan. (Cass. 6, 13, 27 november 1944, 11 december 1944; Pas. 1945, I, 23, 33, 54, 65).

Wat betreft de koninklijke besluiten krachtens bijzondere of buitengewone bevoegdheden, is de rechtspraak van het Hof van Cassatie zo, dat de rechterlijke macht overeenkomstig artikel 107 van de Grondwet de wettelijkheid van die besluiten kan toetsen, maar dan alleen om na te gaan of die besluiten in overeenstemming zijn met de machtigingswet, of die besluiten genomen zijn « in het kader van de wet » en volgens de procedure die zij voorschrijft (Cass. 19 maart 1928, Pas. 1928, I, 114; Cass. 21 januari 1935, Pas. 1935, I, 122; Cass. 28 januari 1935, Pas. 1935, I, 131; Cass. 12 juli 1938, Pas. 1938, I, 275; Cass. 27 januari 1943, Pas. 1943, I, 32; Cass. 10 februari 1943, Pas. 1943, I, 61; Cass. 28 juni 1943, Pas. 1943, I, 273; Cass. 7 oktober 1946, Pas. 1946, I, 353; Cass. 27 februari 1947, Pas. 1947, I, 92; Cass. 4 september 1961, Pas. 1962, I, 15; enz.)

Het moet wel toegegeven worden dat het analogische argument ongegrond is.

c) Bovendien schijnt de auteur te willen zeggen dat, aangezien de rechterlijke macht bevoegd is om de wettelijkheid van de besluitwetten, bijvoorbeeld, te beoordelen (overeenkomstig art. 107 van de Grondwet), er nog slechts één stap te zetten is naar de erkenning van het recht om te beslissen over de grondwettelijkheid van de wetten, hoewel toch de verhouding verordend besluit-wet grondig verschilt van de verhouding wet-Grondwet: « Tussen de wet en de Grondwet is er niet alleen een hiërarchisch en dus ook formeel verschil, schrijft Georges Bureau (Traité IV, blz. 483) er is een werkelijk verschil van aard ».

d) Bovendien zij erop gewezen dat het Hof van Cassatie, ondanks deze diversifiëring van de normatieve akten die in 1830 onbekend waren, toch trouw is gebleven aan haar traditionele rechtspraak die zij later nog herhaaldelijk heeft bevestigd na die besluiten (Vgl. hiervoor de data van de besluiten van de arresten van het Hof van Cassatie.)

2. Met betrekking tot de decreten wordt aangevoerd dat de procedure van de prejudiciële kwestie, zoals deze bij artikel 14 van de wet van 3 juli 1971 is geregeld, « (de rechter) de mogelijkheid geeft om aan te nemen dat de gewone wetgever de bevoegdheden die hem impliciet door artikel 59bis van de Grondwet worden gelaten, heeft overschreden of dat de culturele wetgever de bevoegdheden hem door dezelfde bepaling verleend, te buiten is gegaan » (Zie noot nr. 20 onder advies op. cit. J.T. 1974, blz. 566).

Hier wordt, naar onze mening, een onjuiste uitlegging gegeven van de bedoelingen van de wetgever.

De rechter mag niet beslissen dat de wetgever zijn bevoegdheid heeft overschreden, maar indien hij van mening is dat er « strijdigheid is tussen een wet en een decreet of tussen decreten » en hij « het antwoord op deze vraag noodzakelijk acht voor zijn beslissing », moet hij zijn beslissing opschorten en « de prejudiciële kwestie » aanhangig maken bij de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State, dit wil zeggen dat hij de kwestie moet laten beoordelen overeenkomstig de procedure ingesteld bij de wet van 3 juli 1971 en dat de soevereine beslissingsbevoegdheid bij het Parle-

lité extrinsèque (Cass. 6, 13, 27 novembre 1944, 11 décembre 1944; Pas. 1945, I, 23, 33, 54, 65).

Quant aux arrêtés royaux pris en vertu de pouvoirs spéciaux ou de pouvoirs extraordinaires, la jurisprudence de la Cour de cassation considère que si le pouvoir judiciaire peut, en vertu de l'article 107 de la Constitution, en vérifier la légalité, il s'agit essentiellement de vérifier la conformité des arrêtés à la loi d'habilitation, de s'assurer que ces arrêtés ont été pris « dans le cadre de la loi » et suivant la procédure qu'elle prescrit, sans plus (Cass. 19 mars 1928, Pas. 1928, I, 114; Cass. 21 janvier 1935, Pas. 1935, I, 122; Cass. 28 janvier 1935, Pas. 1935, I, 131; Cass. 12 juillet 1938, Pas. 1938, I, 275; Cass. 27 janvier 1943, Pas. 1943, I, 32; Cass. 10 février 1943, Pas. 1943, I, 61; Cass. 28 juin 1943, Pas. 1943, I, 273; Cass. 7 octobre 1946, Pas. 1946, I, 353; Cass. 27 février 1947, Pas. 1947, I, 92; Cass. 4 septembre 1961, Pas. 1962, I, 15, etc.).

Il faut bien constater que l'argument d'analogie invoqué manque de fondement.

c) Au surplus, l'auteur semble vouloir dire que puisque le pouvoir judiciaire a une compétence pour apprécier la légalité des arrêtés-lois, par exemple, (conformément à l'article 107 de la Constitution), il n'est qu'un pas à franchir pour lui pour reconnaître le droit de décider de la constitutionnalité des lois, alors que cependant, les rapports arrêté réglementaire-loi sont fondamentalement différents des rapports loi-constitution: « Entre la loi et la Constitution, il n'y a pas seulement une différence hiérarchique et donc formelle, écrit Georges Bureau, Traité IV, p. 483, il y a une véritable dualité de nature. »

d) On notera en outre, que malgré cette diversification des actes normatifs, inconnus en 1830, la Cour de cassation n'en est pas moins restée fidèle à sa jurisprudence traditionnelle et l'a confirmée depuis à de nombreuses reprises, postérieurement à ces arrêtés (Comparer ci-dessus les dates des arrêtés et celles des arrêts de la Cour de cassation).

2. Quant aux décrets, il est allégué que la procédure de la question préjudicielle, organisée par l'article 14 de la loi du 3 juillet 1971 « implique le pouvoir (du Juge) de considérer que le législateur ordinaire a dépassé la compétence qui lui est implicitement laissée par l'article 59bis de la Constitution ou que le législateur culturel a outrepassé celle que la même disposition lui attribue » (Voir note n° 20 sous avis op. cit. J.T. 1974, p. 566).

C'est là, à notre avis, une interprétation inexacte de la volonté du législateur.

Le juge n'a pas le pouvoir de décider que le législateur a dépassé sa compétence; mais, s'il estime que « il y a contradiction entre une loi et un décret, ou entre décrets », et que « la réponse à cette question est nécessaire pour rendre sa décision », il a l'obligation de suspendre sa décision et de saisir de « la question préjudicielle » la section des conflits du Conseil d'Etat, c'est-à-dire de la faire juger conformément à la procédure de la loi du 3 juillet 1971, et c'est le Parlement qui a le pouvoir souverain d'appréciation, « le dernier mot », sur avis de la Section des conflits du Conseil

ment ligt dat het laatste woord heeft, na advies van de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State, gegeven in de vorm van een regelingsarrest, en na een met redenen omkleed advies van de Ministerraad over dat arrest. Wij komen hier verder nog op terug.

Wij herinneren er alvast aan dat de Wetgevende Kamers, en zij waren Grondwetgevende Kamers, uitdrukkelijk, en zo duidelijk mogelijk, aan de rechterlijke macht de bevoegdheid hebben ontzegd om over de grondwettigheid van de decreten te oordelen. (Zie hierna Hoofdst. II: De uitdrukkelijke wil van de Grondwetgevende Kamers.)

B. Bovendien zou, volgens de bestreden thesis, de wenselijkheid om van de traditionele rechtspraak af te stappen, eveneens te vinden zijn in een wijziging van de verhouding intern recht-internationaal recht.

Zoals bekend, heeft het Hof van Cassatie bij arrest van 27 mei 1971 (Pas. 1971, I, 886) als beginsel gesteld dat het verdragsrecht voorrang heeft boven de interne wet en dat in geval van conflict tussen die twee normen: « de internationaalrechtelijke norm » die rechtstreeks toepasselijk is in het interne recht, een bron van normen is die in het Belgisch recht moeten worden nageleefd, waaruit wordt afgeleid dat aangezien de Grondwet, evenals de internationale wet volgens de rechtspraak van het arrest van 27 mei 1971, boven de wet staat, de rechterlijke macht nu evengoed de interne wet aan de Grondwet mag toetsen als zij gedaan heeft ten aanzien van de volkenrechtelijke norm die directe gevolgen heeft in de interne rechtsorde.

Dit analogische argument lijkt ons ongegrond: het conflict tussen wet en Grondwet is niet van dezelfde aard als het conflict tussen de wet en het verdrag dat door de Kamers is goedgekeurd en rechtstreeks toepasselijk is: zij verschillen fundamenteel van elkaar:

« Het verdrag is een overeenkomst welke door de Koning met één of meer vreemde staten is aangegaan. Naar Belgisch recht is de Grondwet, zoals de wet, een norm welke — zij het met toepassing van andere regelen — van de gezamenlijke werking van de drie takken van de wetgevende macht uitgaat. Hieruit kan men afleiden dat de wetgever tegenover de Grondwet een gezag heeft dat hij mist tegenover het verdrag. Het laat zich dus verantwoorden dat... de conflicten tussen de wet en het verdrag niet op dezelfde wijze worden geregeld.

» Het probleem van de controle op de grondwettigheid van de wetten is er een van intern recht: hiervoor moet een oplossing worden gevonden op het vlak van het intern recht.» (Zie Professor Mast, « Actualité du contrôle », op. cit. 529, 530; A. Mast, De rechtelijke toetsing van de wetten opnieuw in de branding, *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, III, 1972, blz. 205; L.P. Suetens, noot onder *Bur. R. Brussel*, 5 juni 1973, *R.W.*, 1973-1974, 1012.)

Overigens zij eraan herinnerd dat de « rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de verdragen » volgens deze rechtspraak, ingeluid door het arrest van 27 mei 1971, weliswaar vóór de interne wet gaan, maar dan op de uitdrukkelijke voorwaarde dat het verdrag vooraf door de Kamers is goedgekeurd: deze goedkeuring is een wezenlijke voorwaarde

d'état, donné sous la forme d'un arrêt de règlement, et sur l'avis motivé du Conseil des Ministres sur cet arrêt. Nous y reviendrons plus loin.

Rappelons déjà qu'à cette occasion, les Chambres législatives, et elles étaient des Chambres constituantes, ont expressément, et aussi clairement que possible, refusé au pouvoir judiciaire la compétence de juger de la constitutionnalité des décrets. (Voir infra Chap. II: La volonté formelle des Chambres constituantes.)

B. D'autre part, selon la thèse critiquée, l'opportunité d'un abondant de la jurisprudence coutumière se trouverait aussi dans la modification des relations droit interne - droit international.

On sait que par son arrêt du 27 mai 1971 (Pas. 1971, I, 886), la Cour de cassation a énoncé le principe de la primauté du droit international conventionnel sur la loi interne, en cas de conflit entre ces deux normes: « la loi internationale » directement applicable dans l'ordre interne constitue une source de normes qui doivent être respectées en droit belge, et l'on en déduit que la Constitution étant supérieure à la loi, comme l'est la loi internationale suivant la jurisprudence de l'arrêt du 27 mai 1971, le pouvoir judiciaire pourrait actuellement, tout aussi bien apprécier la conformité de la loi interne à la Constitution, qu'elle ne l'a fait à l'égard de la norme de droit international ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne.

L'argument d'analogie nous paraît mal fondé: le conflit entre la loi et la Constitution n'a pas le même caractère que le conflit entre la loi et le traité approuvé par les Chambres et directement applicable: ils diffèrent fondamentalement par leur nature:

« Le traité est une convention conclue par le Roi avec un ou plusieurs Etats étrangers. En droit belge, la Constitution est, comme la loi, une norme qui, par application il est vrai d'une procédure différente, émane de l'action conjointe des trois branches du pouvoir législatif. Il en résulte que le législateur a sur la Constitution un pouvoir qu'il n'a pas sur le traité. Il s'explique donc que le conflit entre la loi et le traité ne se règle pas de la même manière...

» ...Le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois est un problème de droit interne: il doit trouver sa solution sur le plan du droit interne.» (Voir Professeur Mast - Actualité du contrôle op. cit. 529, 530; A. Mast - De rechtelijke toetsing van de wetten opnieuw in de branding, *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, III, 1972, p. 205; L.P. Suetens, note sous trib. civ. Bruxelles, 5 juin 1973, *R.W.*, 1973-1974, 1012.)

Au surplus, rappelons que, si en vertu de cette jurisprudence inaugurée par l'arrêt du 27 mai 1971, les « dispositions directement applicables des traités » ont la primauté sur la loi interne, c'est à la condition expresse que le traité ait été approuvé préalablement par les Chambres: leur intervention est une condition essentielle à la naissance d'une

om het ontstaan te geven aan een rechtsnorm die toepasselijk is in het interne recht. Natuurlijk kan dit een conflict doen rijzen tussen de wet en de internationale norm en in dat geval is het de handeling van de « Belgische » wetgever — Parlement en Koning — van internationale strekking, die voorrang heeft.

Er zij opgemerkt dat dit arrest van 27 mei 1971 strookte met de opvatting van de Grondwetgevende Kamers. Het is immers bekend dat, als de werkzaamheden van de Constituanten in juli 1971 niet onderbroken waren, de Grondwet daaromtrent nu hoogstwaarschijnlijk een uitdrukkelijke bepaling zou bevatten. De tekst die de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet had opgesteld, luidde : « De hoven en rechtbanken passen de wetten en besluiten alleen toe in zover zij overeenkomen met de rechtstreekse toepasselijke bepalingen van de geldende verdragen die regelmatig bekend gemaakt zijn » (zie « La Revision de la Constitution belge », de Stexhe, nr. 308 e.v.)

Tenslotte zij erop gewezen dat dit probleem zich ook in Nederland heeft voorgedaan en daar werd opgelost gelijk wij voorstellen te doen :

« Artikel 66 van de Nederlandse Grondwet bekrachtigt uitdrukkelijk het beginsel van het overwicht van het verdrag op de wet, terwijl artikel 131 bepaalt dat de wetten onschendbaar zijn en de rechters verbiedt de toepassing te weigeren van een voor ongrondwettig gehouden wet. De Hoge Raad der Nederlanden heeft duidelijk stelling genomen tegen de thesissen die aan de rechters de bevoegdheid toekent de toepassing van een voor ongrondwettig gehouden wet te weigeren. » (Aangehaald door A. Mast, Centre Interuniversitaire de droit comparé, Brussel 1974, blz. 345, noot 9.)

III. De rechterlijke toetsing, de *lege ferenda*.

Dit probleem is reeds vaak met aandacht onderzocht zowel door politici als door constitutionnalisten, die terecht bezorgd zijn voor een goede werkwijze van onze democratische instellingen (zie Ganshof van der Meersch, op. cit., J.T. blz. 565, noot 18; Actualité du contrôle juridictionnel des lois, 6^e Journées d'études juridiques Jean Dabin, op. cit.).

De *lege ferenda* kan deze vraag zeker nog voedsel geven aan academische discussies : zo heeft bij voorbeeld de instelling van een Grondwettelijk Hof vurige voorstanders.

Zonder hierover een debat te beginnen, willen wij er toch op wijzen dat, ofschoon naar ons oordeel de argumenten tegen dit grondwettelijke novum ruim de bovenhand halen, dit thans geen probleem meer is, want zulk een voorstel werd uitdrukkelijk afgewezen door de Grondwetgevende Kamers van 1968-1971.

Het probleem is niet meer actueel, het zou alleen nog actueel kunnen worden bij een nieuwe grondwetsherziening maar het schijnt ons voor de hand te liggen dat een voorstel in die zin thans de onmisbare steun van de Kamers niet zou verwerven.

In het kader van dit verslag is het evenwel niet de vraag of de rechterlijke controle op de grondwettigheid van de wetten

norme de droit applicable en droit interne. Certes, cela peut créer un conflit entre la loi et la norme internationale, et en ce cas, c'est l'acte du législateur — le Parlement et le Roi — « belge », de portée internationale, qui a la primauté.

On notera que cet arrêt du 27 mai 1971 correspondait à l'opinion des Chambres constituantes. On sait en effet, que si les travaux de la Constituante n'avaient pas été interrompus en juillet 1971, il est hautement probable que la Constitution comprendrait actuellement une disposition expresse sur ce point; le texte élaboré par la Commission de la revision de la Constitution du Sénat portait : « Les cours et tribunaux n'appliqueront les lois et arrêtés qu'autant qu'ils sont conformes aux dispositions directement applicables des traités en vigueur régulièrement publiés. (Voir la Revision de la Constitution belge, de Stexhe, n^o 308 et suivants.)

Soulignons enfin que le même problème s'est posé aux Pays-Bas et a été résolu, comme nous le soutenons :

« L'article 66 de la Constitution néerlandaise consacre formellement le principe de la supériorité du traité sur la loi, alors que l'article 131, en disposant que les lois sont inviolables, interdit aux juges de refuser l'application d'une loi tenue pour inconstitutionnelle. La Cour suprême des Pays-Bas a pris nettement position contre la thèse accordant aux juges le pouvoir de refuser l'application d'une loi tenue pour inconstitutionnelle. » (Cité par A. Mast, Centre Interuniversitaire de droit comparé, Bruxelles 1974, p. 345, note 9.)

III. Le contrôle juridictionnel des lois, de *lege ferenda*.

Ce problème a souvent, dans le passé, fait l'objet d'analyses attentives tant par les politiques que par les constitutionnalistes, justement soucieux du bon fonctionnement de nos institutions démocratiques (voir Ganshof van der Meersch op. cit. J.T. 565, note 18; Actualité du contrôle juridictionnel des lois, 6^e Journées d'études juridiques Jean Dabin, op. cit.).

Certes, de *lege ferenda*, cette question peut encore alimenter des discussions académiques : par exemple la création d'une Cour constitutionnelle a de fervents partisans.

Sans ouvrir un débat à ce sujet, soulignons que si, à notre avis, les arguments opposés à cette innovation constitutionnelle l'emportent largement, la question ne se pose plus pour l'instant, car cette proposition a été formellement rejetée par les Chambres constituantes de 1968-1971.

Elle n'est plus aujourd'hui d'actualité; elle ne pourrait l'être qu'à l'occasion d'une nouvelle revision constitutionnelle, et au surplus, il nous paraît évident qu'une telle suggestion ne recueillerait pas actuellement les appuis indispensables dans les Chambres.

Mais dans le cadre du présent rapport, il ne s'indique pas de savoir si le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité

de lege ferenda al dan niet grond kan opleveren tot de instelling van een Grondwettelijk Hof of tot invoering van een nieuwe bepaling om ter zake een bijzondere bevoegdheid toe te kennen aan het Hof van Cassatie, maar wel of *de lege lata* de bestreden thesis gegrond of ongegrond is of in de tegenwoordige stand van de Grondwet, van het grondwettelijk gewoonterecht, de rechterlijke macht gerechtigd is de toetsing van de wetten aan de Grondwet aan zich te trekken.

Merkwaardig is dat voor de instelling van een Grondwettelijk Hof dezelfde argumenten worden aangevoerd als voor de toekenning van toetsingsbevoegdheid aan de rechterlijke macht (Zie « Actualité du contrôle op. cit. blz. 246 e.v., J.T. 1974, blz. 601 e.v.), maar bij vergelijking van de standpunten blijkt wel dat zelfs de voorstanders van een Grondwettelijk Hof gekant zijn tegen toetsing door de rechterlijke macht, of door het Hof van Cassatie (« Actualité du contrôle op. cit. blz. 278 : uiteenzetting Paul De Visscher en Deperée) en omgekeerd (Van Welkenhuyzen, J.T. op. cit. blz. 603).

« Moeten wij echter met de heren Eisenman en Hamon niet aannemen dat men « er niet voor te vinden is de normale rechtscolleges, hetzij de rechterlijke hetzij de administratieve, te belasten met de kennisneming en de beslissing van belangrijke zaken die van zeer nabij te maken hebben met de politiek, met name die welke betrekking hebben op het grondwettelijk evenwicht tussen de hoge staatsorganen; wil er een kans bestaan om te bereiken dat die vragen worden behandeld op basis van het recht en dat de oplossing een zeer sterk moreel gezag heeft, blijft er dus niets anders over dan die problemen in handen te geven van een bijzondere instantie die een zo groot mogelijk aanzien geniet... » Toetsing van wetten en decreten aan de Grondwet is deelneming aan de politieke macht in de verhevenste zin van het woord. » (De Visscher en Delperée, « Actualité du contrôle », op. cit. 278.).

In een ander verslag van hetzelfde werk (P. Orianne, blz. 343), staat te lezen :

« Het standpunt van P. De Visscher is nog van grotere betekenis aangezien hij van oordeel is dat ons grondwettelijk handvest de rechterlijke toetsingsbevoegdheid van onze wetten heeft geweigerd omdat die bedoeling zeer duidelijk voortvloeit uit de tekst en de context van de Grondwet, maar dat hij per slot toch aanneemt dat de invoering van een zeker toetsingsrecht noodzakelijk in de lijn van de evolutie van het Belgische politieke bestel. »

De lege ferenda kan het academische dispuut doorgaan. Maar laten wij liever, *de lege lata*, nagaan of het wenselijk is om uitdrukkelijke erkenning te geven aan de regel dat de wetgevende macht soeverein beslist over de grondwettigheid van de wetten.

**

des lois pourrait justifier ou non *de lege ferenda*, la création d'une Cour constitutionnelle, ou encore l'octroi par une disposition nouvelle, d'une compétence spéciale à la Cour de cassation, mais uniquement de rechercher *de lege lata* le bien ou le mal fondé de la thèse critiquée, c'est-à-dire de savoir si dans l'état actuel de la Constitution, de la coutume constitutionnelle, le pouvoir judiciaire est fondé à s'octroyer la compétence de juger la constitutionnalité des lois.

Soulignons qu'en comparant les motivations de la thèse favorable à la création d'une Cour constitutionnelle, à celle d'une compétence du pouvoir judiciaire, on est frappé de constater que les mêmes arguments sont employés à l'appui de l'une et l'autre thèse : (Voir Actualité du contrôle op. cit. p. 246 et suivantes, J.T. 1974, p. 601 et suivantes), mais on notera que mêmes les partisans de la création d'une Cour constitutionnelle sont opposés à l'exercice du contrôle par le pouvoir judiciaire, ou par la Cour de cassation (Actualité du contrôle op. cit. page 278 : exposé Paul De Visscher et Delperée) et inversement (Van Welkenhuyzen J.T. op. cit. p. 603).

« Ne faut-il pas admettre cependant avec Messieurs Eisenman et Hamon, qu' « on répugne à confier aux juridictions normales, que ce soit la judiciaire ou l'administrative, la connaissance et la décision d'importantes questions qui touchent de très près à la politique, notamment celles qui concernent l'équilibre constitutionnel des pouvoirs étatiques supérieurs; il ne reste donc, si l'on veut avoir la chance d'obtenir que ces questions soient traitées sur la base du droit et que leur solution bénéficie d'une autorité morale très forte, qu'à remettre ces questions à une instance spéciale et entourée d'autant de prestige que possible... » « Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des décrets est participation au pouvoir politique, au sens le plus élevé du terme. » (De Visscher et Delperée, Actualité du contrôle ... op cit. 278.)

Dans un autre rapport du même ouvrage (P. Orianne, p. 343), on lit :

« La position de P. De Visscher est plus significative encore puisque, tout en étant d'avis que *notre charte fondamentale a entendu refuser au pouvoir judiciaire le contrôle de la constitutionnalité des lois, parce que cette volonté lui paraît découler très clairement du texte et du contexte de la Constitution*, il en vient à considérer que l'instauration d'un certain contrôle de la constitutionnalité des lois s'annonce comme nécessaire dans la ligne de l'évolution du régime politique belge. »

De lege ferenda, les discussions académiques peuvent se poursuivre. Mais, voyons *de lege lata*, l'opportunité de reconnaître explicitement la règle que le pouvoir législatif décide souverainement de la constitutionnalité des lois.

**

VERANTWOORDING VAN HET VOORSTEL.

De thesis van de rechterlijke toetsingsbevoegdheid is :

1. Strijdig met de geest van de Grondwet en met de machtenscheiding zoals de Grondwet die tot stand heeft gebracht.
2. Strijdig met de wil van de Grondwetgevende Kamers.
3. Schadelijk voor de orde in de Staat en voor de rechtszekerheid.
4. Gevaarlijk voor het hogere landsbelang.

Elk van deze argumenten pleit afdoende voor de soevereiniteit van de wetgevende macht.

HOOFDSTUK I**De machtenscheiding, zoals de Grondwet die tot stand heeft gebracht.**

1. In de geest van de grondwetgever van 1831 berust de nationale soevereiniteit bij de verkozen Kamers, wier bevoegdheden alleen begrensd worden door de bevoegdheden die de Grondwet toewijst aan de uitvoerende en de rechterlijke macht.

Deze drie machten hebben elk een verschillende opdracht, zijn onafhankelijk van elkaar en mogen niet treden op het gebied dat de Grondwet voorbehoudt aan de twee andere machten :

« De wetgevende macht maakt de wetten, de rechterlijke macht past ze toe, de uitvoerende macht voert ze uit; elk van de drie machten moet zich houden binnen de kring door de Grondwet getrokken. De rechtbanken, die de wet moeten toepassen, zijn niet ingesteld om ze te beoordelen en te wijzigen, maar om haar voorschriften, hoe die ook zijn, te handhaven... ». (Zie Thonissen, 3^e uitg., nr. 511).

Mogen wij in herinnering brengen dat de Grondwet met een stel overduidelijke bepalingen, de rechterlijke macht volkomen vrij en onafhankelijk heeft willen maken als reactie tegen haar onderworpenheid, in feite of in rechte, aan de uitvoerende macht tijdens de vroegere regimes.

Zo beschouwde de Grondwet van het Consulaat, van het Jaar VIII, de rechterlijke macht als een tak van de uitvoerende macht; ook onder de grondwet van 24 augustus 1815 bleef er verwarring bestaan, die strekte tot onderwerping van de rechtbanken :

De rechters waren afzetbaar; ambtenaren mochten zij niet vervolgen dan met toestemming van de Regering; dit was dan de « waarborg van de ambtenaren ». De rechters waren « de rechterlijke ambtenaren »... Recht werd gesproken namens de Koning...

Onze Grondwet heeft hen onafhankelijk willen maken van de uitvoerende macht, met name door de onafzetbaarheid in

JUSTIFICATION DE LA PROPOSITION.

La thèse de la compétence juridictionnelle du pouvoir judiciaire est :

1. Contraire à l'esprit de la Constitution et à la séparation des pouvoirs telle que l'a réalisée la Constitution.
2. Contraire à la volonté des Chambres constituantes.
3. Nuisible à l'ordre dans l'Etat et à la sécurité juridique.
4. Dangereuse pour les intérêts supérieurs de la Nation.

Chacun de ces arguments justifie la souveraineté du pouvoir législatif.

CHAPITRE I^{er}.**La séparation des pouvoirs, telle que l'a réalisée la Constitution.**

1. Dans l'esprit des constituants de 1831, la souveraineté nationale réside dans les Chambres élues, dont les attributions ne sont limitées que par celles accordées par la Constitution, au pouvoir exécutif et au pouvoir judiciaire.

Ces trois pouvoirs ont, chacun, une mission différente, ils sont indépendants l'un de l'autre et ne peuvent empiéter sur le domaine que la Constitution réserve à l'un des deux autres :

« Le pouvoir législatif fait les lois, le pouvoir judiciaire les applique, le pouvoir exécutif pourvoit à leur exécution; chacun de ces pouvoirs doit rester dans le cercle qui lui est tracé par le pacte fondamental. Les tribunaux chargés d'appliquer la loi, ne sont pas institués pour la juger et la réformer, mais pour assumer le maintien de ses prescriptions quelles qu'elles soient... » (Voir Thonissen, 3^e Ed. n^o 511).

Rappelons que si la Constitution a voulu accorder au pouvoir judiciaire pleine liberté et indépendance, par une suite de dispositions précises, c'était en réaction contre la soumission de fait ou de droit au pouvoir exécutif, sous les régimes précédents :

Ainsi la Constitution du Consulat, celle de l'An VIII, considérait le pouvoir judiciaire comme une branche de l'exécutif; de même, sous le régime de la loi fondamentale hollandaise du 24 août 1815, était maintenue une confusion qui tendait à l'asservissement des tribunaux :

Les juges étaient « amovibles »; il leur était interdit de poursuivre les fonctionnaires sans l'autorisation du Gouvernement. c'était la « garantie des fonctionnaires »; les juges étaient « les fonctionnaires de l'Ordre judiciaire »... La Justice était rendue au nom du Roi...

La Constitution a voulu assumer leur indépendance, vis-à-vis de l'exécutif, notamment en instituant l'inamovibilité

te voeren (art. 100) en de wedden door de wetgevende macht te laten vaststellen (art. 102); bovendien zijn er de artikelen 24 en 107 tegen « de waarborg van de ambtenaren ».

Maar niemand twijfelde aan het opperste gezag van de Natie, vertegenwoordigd door de Wetgevende Kamers.

2. Er moge ook herinnerd worden aan de opvatting van het Parlement, die tot uiting kwam bij de goedkeuring van artikel 237 van het Strafwetboek, betreffende de aanmatiging van macht door administratieve en rechterlijke overheden.

Het Strafwetboek van 1810 verklaarde schuldig aan machtsmisbruik en strafte met terugzetting in rang, de rechters die zich inmengden in de uitoefening van de wetgevende macht door te beraadslagen over de vraag of de wetten zouden worden bekendgemaakt of uitgevoerd. Deze tekst werd in 1867 vervangen door de bepaling van artikel 237 van het Strafwetboek.

Bij de bespreking van dit artikel drukte baron d'Anethan, verslaggever, zich aldus uit :

« Dit artikel straft niet alleen de rechters die de uitvoering van een of meer wetten hebben gestuit of geschorst, maar ook degenen die hebben beraadslaagd over de vraag of die wetten zullen worden uitgevoerd.

» Dit is een zijdelingse veroordeling van de theorie die de rechtbanken bevoegd wilde verklaren om te bepalen of een wet al dan niet grondwettig is, een theorie die aan de rechtbank een soort vetorecht zou hebben verleend over de handelingen van de wetgevende macht.

» Behoeven wij hieraan toe te voegen dat controle strijdig is met de eigenlijke aard van de grondwettelijke opdracht die de wetgevende macht heeft ontvangen.

» De bevoegdheid om de wet af te bakenen binnen het kader van de Grondwet vooronderstelt noodzakelijkerwijs de toetsing van haar grondwettigheid als wettelijke norm..

» Wordt de wetgever niet verlamd, als een andere macht zich in zijn plaats zou mogen stellen om de wet te toetsen en ze buiten toepassing te doen blijven tegen de wil van de wetgever ?

» Toetsingsrecht verlenen aan de rechter zal hem onvermijdelijk aansporen om de wet te beoordelen in het licht van zijn eigen politieke strekking of voorkeur of zijn sociale opvattingen.

» Dit betekent derhalve niet alleen de rechter bij de toetsing van de wet in de plaats doen treden van de wetgevende macht, maar hem ook blootstellen aan kritiek, die, al zal ze niet altijd gegrond zijn, toch ernstig afbreuk kan doen aan zijn prestige. De rechters moeten boven de conflicten staan en buiten de politieke en sociale tegenstellingen blijven.

» De eminente jurist, M. Wodon, heeft de voorstanders van de rechterlijke toetsingsbevoegdheid gewaarschuwd. « Zo ooit, schrijft hij, de hoven en rechtbanken bevoegd worden om de grondwettigheid van de wetten na te gaan, dan valt ervoor te vrezen dat de partijgeest op dat stuk voortdurend

(art. 100) la fixation des traitements par le pouvoir législatif (art. 102); il a prévu les articles 24 et 107 contre « la garantie des fonctionnaires ».

Mais personne ne mettait en doute l'autorité suprême de la Nation représentée par les Chambres législatives.

2. Il n'est pas sans intérêt de rappeler également l'opinion parlementaire émise à l'occasion de l'adoption de l'article 237 du Code pénal, relatif à l'empiètement des autorités administratives et judiciaires.

Le Code pénal de 1810 déclarait coupable de forfaiture et punissait de dégradation les juges qui se sont immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif en délibérant sur le point de savoir si les lois seront publiées ou exécutées. Ce texte fut remplacé, en 1867, par la disposition de l'article 237 du Code pénal.

Lors de la discussion de cet article, le baron d'Anethan, rapporteur, s'exprima comme suit :

« Cet article punit non seulement les magistrats qui aurait suspendu ou arrêté l'exécution d'une ou de plusieurs lois, mais encore ceux qui auraient délibéré sur le point de savoir si ces lois seront exécutées.

C'est faire indirectement justice à la théorie qui prétendait donner aux tribunaux le droit de décider si une loi est ou n'est pas constitutionnelle, théorie qui aurait investi les tribunaux d'une espèce de veto sur les actes du pouvoir législatif.

» Ajouterons-nous que le contrôle nous paraît contraire à l'essence même de la mission constitutionnelle qu'a reçue le pouvoir législatif.

» Le pouvoir de tracer la loi dans le cadre de la Constitution présuppose nécessairement l'appréciation de la constitutionnalité de la norme législative.

» Ne serait-ce pas paralyser l'action du législateur que de permettre à un autre pouvoir de se substituer à lui dans cette appréciation et de condamner la loi à demeurer inappliquée malgré la volonté du législateur ?

» Conférer au juge le droit de contrôler la constitutionnalité des lois, c'est l'engager inmanquablement à apprécier les lois d'après ses tendances ou ses penchants politiques ou ses conceptions sociales.

» C'est, dès lors, non seulement substituer l'appréciation du magistrat à celle du pouvoir législatif, mais aussi l'exposer à des critiques qui, pour n'être pas toujours justifiées, peuvent néanmoins atteindre gravement son prestige. Il faut que la justice demeure au-dessus des conflits et en dehors des controverses d'ordre politique et social.

» L'éminent juriste qu'est M. Wodon n'a pas manqué de mettre en garde les partisans du contrôle judiciaire. « Le jour, écrit-il, où l'on reconnaîtrait aux cours et tribunaux le pouvoir de vérifier la constitutionnalité des lois, il serait à craindre que l'esprit de parti ne soulevât à tout moment des chi-

chicanes zal verwekken met het risico dat de politieke strijd, waaraan onze rechters vreemd moeten blijven, de rechtszaal binnendringt. Men hoede zich voor de verleiding om een dergelijk risico te scheppen uit pure liefde voor de logica van de formules of uit de ongepaste zucht tot navolging van buitenlandse instellingen die grondig van de onze verschillen, onder voorwendsel dat zij, evenals de onze, grondvest zijn op de bedrieglijke stelregel van de machtenscheiding.»

3. De machtenscheiding is een grondbeginsel van onze staatsinrichting zoals onze Grondwet die heeft gewild (zie R.P.D.B. « Pouvoir en général », nr. 7 en geciteerde auteurs).

De heer Hayoit de Termicourt, (Pas. 1928 - 2 - 206) vat dit beginsel zeer goed samen...

« Dat ... volgens de Grondwet, elk der drie machten (wetgevende, uitvoerende en rechterlijke) soeverein wordt uitgeoefend, onder het voorbehoud dat de Grondwet maakt; dat dus wanneer de wetgevende macht, zoals zij geregeld is in de artikelen 26, 32 v.v. van de Grondwet, een wet maakt, zij dit soeverein doet en dat die wet geldt voor allen.

» Dat evenzo de rechterlijke macht soeverein oordeelt of een geschil, haar voorgelegd, onder de toepassing van de wet valt en, zo ja, hoe die wet daarop moet worden toegepast.

» Doch aangezien de wet voor allen geldt, mogen de hoven en rechtbanken niet weigeren haar toe te passen op een geschil waarop zij van toepassing is, met name omdat die wet strijdig zou zijn met de Grondwet, wat immers zou neerkomen, niet op berechting van een geschil over een burgerlijk of politiek recht en toepassing van de wet op de gevallen waarin zij voorziet, maar op berechting van de wet en eventueel weigering om ze toe te passen op de gevallen waarin zij voorziet.»

4. Met andere woorden, ingaan op de bestreden thesis, zou erop neerkomen dat de rechterlijke macht zich boven de wetgevende macht zou verheffen om deze te controleren, om een oordeel te vellen over de regelmatig verkozen vertegenwoordigers van het volk, evenals over de Koning, de derde tak van de wetgevende macht.

« Evenals de hoven en rechtbanken, ontleent ook het Parlement zijn bevoegdheid aan de Grondwet, maar in tegenstelling met de rechters, die door de Koning voor hun leven zijn benoemd, worden de parlamentsleden voor een bepaalde tijd door het volk verkozen en zijn zij aan herverkiezing onderworpen. De oorsprong van hun macht geeft hun een legitimiteit waarop de rechters zich niet kunnen beroepen. Het ligt dan ook in de rede, althans in een parlementair stelsel, dat de wetgever het laatste woord heeft ». (Mast, 1974, op. cit. blz. 345.)

5. Zonder het beginsel van de machtenscheiding aan te vechten, stelt de heer Ganshof van der Meersch in zijn conclusies (op. cit. R.W. blz. 90), dat deze scheiding in feite betrekkelijk is en, zegt hij :

«Het beginsel van de scheiding der machten is enkel een middel om de openbare macht te verdelen, zodanig dat die-

canes à ce propos, à péril de transporter dans le prétoire les luttes politiques auxquelles nos juges doivent demeurer étrangers. Il faudrait se garder de créer un tel risque par pur amour de la logique des formules ou par l'imitation inopportune d'institutions étrangères qui diffèrent profondément des nôtres, sous prétexte qu'elles reposent, comme les nôtres, sur le fallacieux principe de la séparation des pouvoirs ».

3. La séparation des pouvoirs est un principe essentiel de l'organisation des pouvoirs tel que l'a réalisé notre Constitution (voir R.P.D.B. Pouvoir en général, n° 7 et auteurs cités).

M. Hayoit de Termicourt, (Pas. 1928 - 2 - 206) résume excellemment ce principe ...

« ... suivant la Constitution, chacun des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) s'exerce souverainement sous les réserves formulées par la Constitution; que partant, lorsque le pouvoir législatif, organisé par les articles 26, 32 et suivants de la Constitution, fait une loi, il la fait souverainement et cette loi s'impose à tous.

» Que de même, le pouvoir judiciaire juge souverainement si une contestation qui lui est soumise est de celles auxquelles cette loi s'applique et dans l'affirmative, comment cette loi doit lui être appliquée.

» Mais attendu que la loi s'imposant à tous, les cours et tribunaux ne peuvent refuser son application, à une contestation à laquelle elle s'applique, notamment pour la raison que cette loi serait contraire à la Constitution, que ce n'est plus là juger une contestation ayant pour objet un droit civil ou politique et appliquer la loi aux cas qu'elle prévoit, mais juger la loi et éventuellement se refuser à son application aux cas qu'elle prévoit.»

4. En d'autres termes, à suivre la thèse critiquée, le pouvoir judiciaire se placerait au-dessus du pouvoir législatif, pour le contrôler, juger les représentants de la Nation régulièrement élus, ainsi que le Roi, troisième branche du pouvoir législatif.

« Aussi bien que les cours et tribunaux, les Chambres tiennent leur pouvoir de la Constitution, mais à la différence des juges nommés à vie, les parlementaires sont élus à temps par la Nation et ils sont soumis à réélection. L'origine de leur pouvoir leur attribue une légitimité dont les magistrats ne peuvent se réclamer. Aussi, est-il dans l'ordre des choses, du moins en régime parlementaire, que le législateur ait le droit du dernier mot ». (Mast, 1974, op. cit. p. 345.)

5. En son avis (op. cit. J.T. p. 567), M. Ganshof van der Meersch, sans contester le principe de la séparation des pouvoirs, y oppose qu'en fait cette séparation à un caractère relatif et dit-il :

« Le principe de la séparation des pouvoirs n'est qu'un moyen de fragmenter la puissance publique de telle manière

genen bij wie de onderscheiden machten berusten elkaar binnen de grenzen van hun respectieve functies *kunnen tegenhouden* ».

Als nu de Grondwet, en later de eisen van het Staatsbeleid, een zekere samenwerking of een grotere interpenetratie van de machten hebben bewerkt, dan is dit steeds gebeurd met inachtneming van de fundamentele regel van de voorrang van de wetgevende macht, en omdat zij het wilde.

Alzo doorredenerend zou men komen tot de ongerijmde gevolgtrekking dat ook de uitvoerende macht, insgelijks soeverein op haar eigen gebied, zich het recht zou kunnen toe-eigenen om de tenuitvoerlegging te weigeren van een rechterlijke beslissing of van een wet dit zij « ongrondwettig » zou achten.

Hayoit de Termicourt heeft dit duidelijk gesteld in zijn conclusie (op. cit.) :

« ... dat ingevolge het beginsel van de machtscheiding niet kan worden ingegaan op de thesis ..., en de uitvoerende macht niet kan weigeren uitvoering te geven aan een wet of een rechterlijke beslissing, onder voorwendsel dat die wet ongrondwettig, of die rechterlijke beslissing strijdig is met de Grondwet of met de wet, en dat zij slechts gehouden kan zijn tot de uitvoering van een grondwettige wet of van een rechterlijke beslissing die in overeenstemming is met de wet en met de Grondwet ».

6. Wij zullen er verder (Hoofdstuk IV en V) op wijzen tot welke ernstige gevaren en onzekerheid een miskening van de aan de wet verschuldigde eerbied kan leiden: « de wet is de wet ».

7. Tenslotte, als wij over onze grenzen kijken, is het bemoeigend te zien dat in onze drie buurlanden (Frankrijk, Nederland, Luxemburg), waarvan het regime onze juridische en democratische tradities het dichtst benadert, de eerbied voor de wet en voor de wetgevende macht waarvan zij uitgaat, evenals de verwerping van de rechterlijke controle op de grondwettigheid van de wetgeving herhaaldelijk worden bevestigd :

In Nederland, zoals in herinnering gebracht, werd zelfs een bepaling (art. 131) in de Grondwet opgenomen. « De wet is onschendbaar... »

In het Groothertogdom Luxemburg « ... wordt voor de nabije toekomst geen enkele organieke wijziging verwacht in het conflict Grondwet-wet ». (A. Huss, Actualité du contrôle ... op. cit. blz. 159).

In Frankrijk treedt de Grondwettelijke Raad, in 1958 ingesteld, slechts op vóór de afkondiging van de wetten : de hoven en rechtbanken en de Raad van State denken er niet aan de onschendbaarheid van de wet in het geding te brengen. (Zie Prof. Charles Eisenmann in zijn verslag over de rechterlijke controle op de wetten in Frankrijk, 6^{me} Journées Jean Dabin, Actualité du contrôle, op. cit., blz. 95).

HOOFDSTUK II.

De uitdrukkelijke wil van de Grondwetgevende Kamers.

1. In de reeds geciteerde openingsrede van 1 september 1972 onderstreepte de h. Ganshof van der Meersch terecht de

que les titulaire des divers pouvoirs puissent, dans les limites de leurs fonctions respectives, *s'arrêter l'un l'autre* ».

Or, si la Constitution, et plus tard les nécessités de la gestion de l'Etat ont établi une certaine collaboration, ou inter-pénétration accentuée des pouvoirs, ce fut toujours dans le respect du principe fondamental de la primauté du pouvoir législatif, et par sa volonté.

A pousser le raisonnement, on assisterait à cette *absurdité*, que le pouvoir exécutif, lui aussi souverain dans sa mission propre, pourrait également s'attribuer le droit de refuser l'exécution d'une décision judiciaire ou d'une loi, qu'il estimerait « inconstitutionnelle ».

M. Hayoit de Termicourt, en son avis (op. cit.) l'indiquait bien :

« Que le principe de la séparation des pouvoirs ne permet pas d'accueillir la thèse..., tout comme il ne permet pas au pouvoir exécutif de refuser l'exécution d'une loi ou d'une décision judiciaire sous le prétexte que cette loi est inconstitutionnelle, cette décision judiciaire contraire à la Constitution ou à la loi, et qu'il ne peut être tenu que d'exécuter une loi constitutionnelle, une décision judiciaire conforme à la loi et à la Constitution. »

6. Nous soulignons plus loin (Chap. IV et V) les dangers graves et l'insécurité qui résulteraient de la méconnaissance du respect dû à la loi, « la loi, c'est la loi ».

7. Enfin, en regardant au-delà de nos frontières, il est réconfortant de constater que chez nos trois voisins (France, Pays-Bas, Luxembourg), qui sont les plus proches de nos traditions juridiques et démocratiques, le respect dû à la loi, au pouvoir législatif dont elle émane, comme le rejet d'un contrôle de constitutionnalité par le pouvoir judiciaire, ne cessent d'être confirmés :

Aux Pays-Bas, nous l'avons rappelé ci-dessus, la Constitution l'a même inscrit dans un texte (art. 131). « La loi est inviolable... »

Au Grand-Duché de Luxembourg « ... Aucun changement de nature organique ne semble dans un avenir prochain s'annoncer quant au conflit constitution-loi ». (A. Huss, Actualité du contrôle... op. cit. p. 159).

Quant à la France, encore qu'il ait été créé en 1958 un Conseil constitutionnel, celui-ci n'intervient qu'avant la promulgation des lois : les cours et tribunaux, le Conseil d'état, n'imaginent pas mettre en cause l'inviolabilité de la loi. (Voir Professeur Charles Eisenmann en son rapport sur le contrôle juridictionnel des lois en France aux 6^{me} Journées Jean Dabin — Actualité du contrôle, op. cit., p. 95).

CHAPITRE II.

La volonté formelle des Chambres Constituantes.

1. Dans la Mercuriale déjà citée du 1^{er} septembre 1972, l'auteur souligne, à bon droit, le rôle déterminant des tra-

doorslaggevende rol van de voorbereidende werkzaamheden, waarin de gedachte van de wetgever duidelijk tot uiting komt.

« De uitlegger van wetteksten is gebonden door de gedachte, de inhoud en niet door de tekst, de vorm. »

« Wat doet u derhalve bij de uitlegging van de wet ? »

» U spoort de bedoeling van de grondwetgever, de wetgever... na... » (op. cit. R.W., 5 november 1972, kol. 436).

Door die beslissende rol te erkennen, bevestigde de auteur wat hij reeds duidelijk had gezegd in zijn openingsrede van 2 september 1968 (J.T. 1968, blz. 485), waarin hij enige beschouwingen wijdt aan het internationaal recht en de herziening van de Grondwet.

Aan het begin van deze opmerkelijke analyse wijst hij erop dat « de grondwetgever, als soevereine tolk van de Natie, reeds voor de vierde maal sinds 1954 een herziening van de Belgische staatsinrichting onderneemt. De bezorgde Natie heeft haar lot in zijn handen gelegd... »

» De institutionele vraagstukken doemen op voor de politieke macht. Op haar rust de zware last van de beleidskeuze. »

2. Men zal tevergeefs zoeken naar gegevens om de gedachte van de grondwetgever van 1830 in 1975 anders uit te leggen dan zo standvastig is geschied sinds het arrest dat in 1849 werd gewezen door het Hof van Cassatie, waarin 6 oud-leden van de Nationale Vergadering zitting hadden.

3. Kon de zaak tot in 1968 nog academisch besproken worden, dit is niet meer mogelijk sinds de jongste grondwetsherziening, omdat de Grondwetgevende Vergadering tijdens haar werkzaamheden zo uitdrukkelijk als maar mogelijk was heeft verklaard dat de wetgevende macht het laatste woord moet hebben.

Zou de grondwetgever van 1968-1971 minder krediet verdienen dan die van 1830 ?

Weliswaar lag het zwaartepunt bij de besprekingen op de conflicten van grondwettelijke bevoegdheid in het kader van de nieuwe instellingen (Cultuurraden, art. 59bis), maar het debat heeft deze grenzen duidelijk overschreden. Het ging er wel degelijk om het grondwettelijk gewoonterrecht te bevestigen en daaraan is menigmaal herinnerd.

Parlementaire stukken zijn er in overvloed :

Verslag Custers, Herbiet, Van Bogeaert, gedr. st. Senaat 1970-1971, nr. 469, blz. 13, 14.

« De Minister van Communautaire Betrekkingen onderlijnt... Men had de oprichting van een Hoog Gerechtshof kunnen onder ogen nemen doch, conform met onze grondwettelijke traditie, heeft de Commissie zulks afgewezen en de voorkeur gegeven aan het oprichten van een speciale afdeling bij de Raad van State.

vieux préparatoires où s'exprime clairement la pensée du législateur.

« C'est la pensée, le contenu qui enchaîne l'interprète et non le texte, le contenant.

» Comment procédez-vous dès lors dans l'interprétation de la loi ?

» Vous recherchez l'intention du constituant, du législateur » (op. cit. J.T. 1972, p. 478, 3^e colonne).

En reconnaissant ce rôle déterminant, l'auteur confirmait ainsi ce qu'il avait clairement énoncé déjà dans sa Mercuriale du 2 septembre 1968 (J.T. 1968, p. 485), consacrée à des « réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution ».

En tête de cette analyse remarquable, il disait : « Pour la quatrième fois depuis 1954, le constituant interprète souverain de la Nation, entreprend la révision du statut de la Belgique. La nation inquiète lui a confié ses destinées... »

» Les problèmes institutionnels se dressent devant le pouvoir politique. C'est à lui qu'appartient le lourd fardeau des options. »

2. Or, on rechercherait vainement les éléments permettant, en 1975, de donner à la pensée du constituant de 1830, une interprétation différente de celle qui fut proclamée d'une manière constante, depuis l'arrêt de 1849 par la Cour de cassation où siégeaient six anciens membres du Congrès national.

3. Mais si la question pouvait encore, jusqu'en 1968, être l'objet de débats académiques, elle ne peut plus l'être depuis la récente révision de la Constitution, car au cours de ses travaux, la Constituante s'est prononcée, aussi explicitement que possible sur le pouvoir « du dernier mot » réservé au pouvoir législatif.

Le Constituant de 1968-1971 aurait-il moins de crédit que celui de 1830 ?

Certes, la discussion était axée sur la question des conflits de compétence constitutionnelle, dans le cadre des nouvelles institutions (Conseils culturels, art. 59bis), mais manifestement, le débat a dépassé cette limite : il s'agissait bien de confirmer la coutume constitutionnelle et celle-ci fut rappelée à de multiples reprises.

Les documents parlementaires abondent :

Rapports Custers, Herbiet, Van Bogeaert, Doc. Sénat 1970-1971, n° 469, p. 13, 14..

« Le Ministre des relations communautaires souligne... on aurait pu envisager l'institution d'une haute Cour de Justice, mais conformément à notre tradition constitutionnelle, la Commission a repoussé cette idée pour se prononcer en faveur de la création d'une section spéciale du Conseil d'Etat.

» Aldus heeft het Parlement als opperste hoeder van de grondwettigheid in ons publiek recht ook hier het laatste woord !

» Bovendien zal men zich herinneren dat de dag zelf nog waarop bij de Senaat het wetsontwerp aan de orde was dat de wet van 3 juli 1971 zou worden, betreffende de maatregelen ter voorkoming en regeling van conflicten, de wnd. Eerste Voorzitter en de Procureur-generaal van het Hof van Cassatie aan de Eerste Minister, ten behoeve van de Senaat, een omstandige en « uiterst dringende » brief hebben gericht waarin zij plechtig de aandacht van de Regering vroegen. In die brief werd onder meer voorgesteld dat de prejudiciële geschillen zouden worden voorgelegd aan het Hof van Cassatie, eventueel in voltallige zitting of zelfs met verenigde kamers. » (Zie deze brief in het verslag Custers, nr. 498, blz. 2 e.v.)

Het verslag-Custers (gedr. st. Sen., 1970-1971, nr. 498) vat het antwoord van de Senaatscommissie voor de grondwetsherziening uitstekend samen. In verband met het punt waarop wij ons thans bezinnen, leze men o. m. het volgende :

« ...zodat het aan uw Commissie verkieslijk voorkwam de beslechting ervan niet toe te vertrouwen aan het Hof van Cassatie dat zich buiten de politiek moet houden (blz. 6).

» ...dat de in het ontwerp 399 voorgestelde structuur en procedure niets anders zijn dan een schakel in de uitoefening van de functie die aan het Parlement door artikel 28 van de Grondwet werd toebedeeld (blz. 7).

» ...overeenkomstig artikel 28 van de Grondwet, alleen de Wetgevende Macht een authentieke uitlegging van de wetten kan geven. En dat het niet in de bedoeling ligt het land te begiftigen met een Constitutioneel Hof maar integendeel dit grondwettelijk prerogatief van het Parlement integraal te handhaven (blz. 9).

» De inschakeling van de Raad van State kan worden verantwoord « ...onder het uitdrukkelijk voorbehoud... dat het laatste woord blijft bij het Parlement. » (blz. 11)

Uit het verslag van de Kamercommissie (Lindemans 1970-1971, nr 1026-3) blijkt dat de grote meerderheid der leden soortgelijke opmerkingen heeft gemaakt.

Zo onderstreept een lid dat « ...een Constitutioneel Hof ondemocratisch is. Zulk Hof zou een supermacht in het leven roepen boven de drie machten die de Grondwet heeft bepaald... Politieke moeilijkheden en conflicten moeten door een politiek orgaan opgelost worden. In dat geval is het Parlement, na tussenkomst van de paritaire Ministerraad, aangewezen. » (blz. 6)

« Wat betreft de bevoegdheidsconflicten werden alle mogelijkheden onder ogen genomen, ook deze van de oprichting van een Grondwettelijk Hof. De grote meerderheid wil het laatste woord laten aan het Parlement. » (blz. 9)

Het verdient ook aanbeveling de duidelijke en zakelijke uiteenzetting van Pierre Wigny te lezen tijdens de openbare vergadering van de Kamers van Volksvertegenwoordigers, te meer daar zijn zienswijze klaarblijkelijk werd gedeeld door een overweldigende meerderheid, die het ontwerp goedgekeurde

» Ainsi donc, le dernier mot restera, ici encore, au Parlement, dont notre droit public a fait le gardien suprême de la constitutionnalité.

» Bien plus, on se souvient que le jour même où le Sénat devait examiner le projet de loi qui devait devenir la loi du 3 juillet 1971, relatif aux mesures de prévention et de règlement des conflits, le premier président f.f. et le procureur général de la Cour de cassation adressèrent au Premier Ministre une lettre circonstanciée et « d'extrême urgence », à l'intention du Sénat, dans laquelle, ils attirèrent solennellement l'attention du Gouvernement. Cette lettre notamment, proposait que les questions préjudicielles soient soumises à la Cour de cassation éventuellement en audience plénière ou même Chambres réunies. » (Voir cette lettre dans Rapport Custers, n° 498, p. 2 et suiv.)

Le rapport Custers (Doc. S. 498 - 1970-1971) résume excellemment la réplique de la Commission de revision du Sénat. Notons sur le point particulier de notre réflexion actuelle :

« Votre Commission a jugé préférable de ne pas confier le règlement de ces questions à la Cour de cassation qui doit se tenir en dehors de la politique (p. 6).

» La structure et la procédure proposées dans le projet 399 ne sont rien d'autre qu'un chaînon dans l'exercice de la fonction dévolue au Parlement par l'article 28 de la Constitution (p. 7).

» Aux termes de l'article 28 de la Constitution, l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif... et on n'entend nullement doter le pays d'une Cour constitutionnelle, mais au contraire maintenir intégralement cette prérogative constitutionnelle du Parlement (p. 9).

» On justifie l'intervention du Conseil d'Etat ... » sous la réserve expresse que le dernier mot reste au Parlement. » (p. 11)

Le rapport de la Commission de la Chambre (Lindemans 1970-1971, n° 1026, 3) relate des observations parallèles de la large majorité de ses membres.

Ainsi, un membre souligne ... « une Cour constitutionnelle n'est pas démocratique. Une telle Cour engendrerait un super-pouvoir coiffant les trois pouvoirs définis par la Constitution... Les difficultés et conflits politiques doivent être résolus par un organe politique. En l'occurrence, le Parlement est tout indiqué, après intervention du Conseil des Ministres composé paritairement. » (p. 6).

« En ce qui concerne les conflits de compétence, toutes les possibilités ont été envisagées, y compris celle de la création d'une Cour constitutionnelle. La grande majorité a estimé qu'il fallait laisser le dernier mot au Parlement. » (p. 9)

On relira également avec intérêt le discours clair et précis de Pierre Wigny, au cours du débat public à la Chambre des Représentants, d'autant que son opinion était manifestement partagée par une écrasante majorité qui approuva le projet par 128 voix contre 3 et 42 abstentions (Annales Chambre,

met 128 tegen 3 stemmen bij 42 onthoudingen (Handelingen Kamer, 1 juli 1971, blz. 38). In de Senaat was het ontwerp toen reeds aangenomen met 123 tegen 8 stemmen.

Nadat P. Wigny in deze rede zijn bezwaren had bekendgemaakt tegen de regeling van conflicten door een Constitutioneel Hof en zijn zienswijze had gemotiveerd, verzette hij zich uitdrukkelijk tegen de controle door het Hof van Cassatie op de grondwettigheid van de wetten.

« Een nieuw Constitutioneel Hof oprichten of aan het Hof van Cassatie de bevoegdheid verlenen om de wetten aan de Grondwet te toetsen, komt neer op het creëren van een soort oppermacht die haar interpretatie van de wet kan opleggen aan de andere machten.

» Geloof U dat het redelijk is een dergelijke voorrang te geven aan een Hof van Justitie, waarvan de leden voor hun leven zijn benoemd en dus niet onderworpen aan herverkiezing...

» Onder impuls van de heer Henrion de Pansey, procureur-generaal, heeft het Hof van Cassatie geweigerd de grondwettigheid van de wetten te controleren en zich op te werpen tot rechter van conflicten. Het Hof heeft gelijk. Waarom ?

» Omdat het politieke verantwoordelijkheid op zich zou nemen, omdat het verwickeld zou worden in een geding dat partijdige driften kan opwekken, omdat de faam van onpartijdigheid die de rechtzoekenden eerbied en vertrouwen inboezemt, zou worden betwist.

» Ik geloof dat één macht haar uitlegging kan doen overheersen, de wetgevende macht; de tweede oplossing is haar het recht toe te kennen om bevoegdheidsgeschillen soeverein te beslechten...

» Elke wet kan dubbelzinnig zijn voor een Hof; het Hof kan echter alleen in rechte redeneren, uitsluitend steunend op juridische overwegingen. Wij weten zeer goed, wij, dat het recht vermengd is met politiek en, bijgevolg, wanneer verscheidene uitleggingen mogelijk zijn, kunnen wij die uitlegging kiezen die ons voor het Land de beste lijkt.

» Dat is het verschil tussen de parlementsleden, die verantwoordelijk zijn tegenover het Land, en de rechters, die zich slechts kunnen beroepen op het Wetboek... »

(Idem verklaring Tindemans, Beknopt Verslag, Kamer, 1 juli 1971, blz. 1083 : « De rechtbanken zullen het decreet, ofschoon het ongrondwettig is, toepassen overeenkomstig een zeer oude rechtspraak volgens welke de rechtbank niet oordeelt over de grondwettigheid van de wetten »).

Dezelfde opvatting werd vaak herhaald in de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet en de zeer volledige notulen van de vergaderingen maken daar melding van (Onuitgegeven doc.).

4. Kortom, de Grondwetgevende Kamers hebben besloten « dat de beslechting van conflicten niet kon worden opgedragen aan een daartoe ingesteld Grondwettelijk Hof... Het zou een supermacht vormen, die de drie soevereine machten, omschreven in de Grondwet, zou overkoepelen en als scheidsrechter tussen hen zou optreden : het zou niet stroken met onze traditie... Zo werd ook de idee verworpen om de

1^{er} juillet 1971, p. 38); il avait de même été adopté au Sénat par 123 voix contre 8.

Dans ce discours, P. Wigny après avoir dit et justifié son opposition au règlement des conflits par une Cour constitutionnelle, étendait expressément son opposition à l'octroi du contrôle de la constitutionnalité des lois à la Cour de cassation.

« Etablir une Cour constitutionnelle nouvelle, ou donner le contrôle de la constitutionnalité des lois à la Cour de cassation, c'est créer un super-pouvoir qui peut imposer son interprétation aux autres pouvoirs.

» Croyez-vous qu'il est raisonnable de donner une pareille prééminence à une Cour de Justice dont les membres ont été nommés à vie et ne sont donc pas soumis à réélection...

» Sous l'impulsion du procureur général Henrion de Pansey, la Cour de cassation a refusé de contrôler la constitutionnalité des lois, de s'établir en juges de conflits. Elle a raison. Pourquoi ?

» Parce qu'elle prendrait des responsabilités politiques, parce qu'elle se trouverait impliquée dans un procès qui peut inciter les passions partisans, parce que la réputation d'impartialité qui lui assure le respect et la confiance des justiciables se trouverait contestée.

» Je crois qu'un pouvoir peut faire prédominer son interprétation, le pouvoir législatif, la deuxième solution est de lui reconnaître le droit de régler souverainement les conflits de compétence...

» Toute loi peut être équivoque à une Cour, celle-ci ne peut raisonner qu'en droit, en se fondant uniquement sur des considérations juridiques. Or, nous savons très bien, nous, que le droit est mêlé de politique, et par conséquent, lorsque plusieurs interprétations sont possibles, nous pouvons choisir entre elles, celle qui nous paraît la meilleure pour le Pays.

» C'est la différence qu'il y a entre les parlementaires responsables devant le Pays et les juges qui ne peuvent invoquer que le Code... »

(Idem déclaration Tindemans, C.R.A., Chambre, 1^{er} juillet 1971, p. 1083 : « Les tribunaux appliqueront le décret, alors qu'il est inconstitutionnel, conformément à une jurisprudence très ancienne selon laquelle le tribunal ne juge pas de la constitutionnalité des lois »).

La même opinion a été répétée souvent à la Commission de la Revision du Sénat et les procès-verbaux très complets des séances la relate (Doc. Inédits).

4. En résumé, les Chambres constituantes ont décidé « que la solution des conflits ne pouvait être confiée à une Cour constitutionnelle créée à cet effet... Elle constituerait un super-pouvoir coiffant et arbitrant les trois pouvoirs souverains définis par la Constitution : elle ne serait pas conforme à notre tradition... De même avait été rejetée l'idée de confier la mission du règlement des conflits au pouvoir judiciaire,

beslechting van conflicten op te dragen aan de rechterlijke macht, en meer in het bijzonder aan het Hof van Cassatie, want de grondwettigheid van de wetten, evenals van de decreten, valt traditioneel buiten de rechterlijke bevoegdheid. Het is de eigen taak van de wetgevende macht, waarvan « ons publiekrecht de opperste behoeder van de grondwettigheid heeft gemaakt » (« La revision de la Constitution belge », de Stexhe, nr. 191).

Wij hebben deze duidelijk uitgesproken wil van de grondwetgever van 1968-1971 in herinnering willen brengen omdat daaruit blijkt, niet alleen, dat hij zich bij voortduring verzet heeft tegen de instelling van een Grondwettelijk Hof, maar ook dat hij met nog meer kracht geweigerd heeft de bevoegdheid om de grondwettigheid van de wetten te beoordelen, in handen te geven van de rechters.

Het lijkt wel heel duidelijk dat, indien de thans bestreden thesis destijds bekend was geweest, de overgrote meerderheid van de leden, zo al niet alle leden van de Grondwetgevende Kamers hun gemeenschappelijke wil nog uitdrukkelijker tot uiting zouden hebben gebracht.

HOOFDSTUK III.

De orde in de Staat en de rechtszekerheid.

Wij hebben reeds onderstreept dat de bestreden thesis zou leiden tot een « regering van de rechters », waarbij de verkozenen van het volk, die zich om de vier jaar aan de uitspraak van de Natie moeten onderwerpen, onder voogdij worden gehouden, en dit in hoofdzakelijk politieke aangelegenheden.

Professor De Visscher schrijft terecht :

« De controle op de grondwettigheid van de wetten is een vorm van deelneming aan de politieke macht. »

En J. Dabin (La philosophie de l'ordre juridique positif, Parijs, 1929, blz. 733 e.v., aangehaald door Oriante, Actualité du contrôle, op. cit., blz 339) stelt het volgende :

« De exceptie van ongrondwettigheid doet de rechter buiten de rechterlijke functie treden, aangezien hij « niet langer volgens de wet zal oordelen, zelfs niet langer de wet zal beoordelen volgens de Grondwet, maar aan de hand van de Grondwet de wet zal beoordelen volgens het algemeen welzijn. »

Dat is de regering van de rechters, en van welke rechters ?

Uiteraard alle rechters die deelnemen aan de rechterlijke macht : alle politierechters, alle vrederechters, de rechters van alle burgerlijke hoven en rechtbanken, van alle rechtbanken van koophandel of arbeidsrechtbanken, tot aan de top van de hiërarchie.

Stelt men zich voor dat ieder van hen zich kan opwerpen als « controleur » van de drie takken van de Wetgevende Macht, de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat, de Koning ?

Het lijkt wel duidelijk dat het argument van ongrondwettigheid van een wet het vaakst zal worden aangevoerd in

et plus spécialement à la Cour de cassation, car la constitutionnalité des lois comme des décrets échappe traditionnellement à la compétence judiciaire. Elle appartient en propre au pouvoir législatif dont « notre droit public a fait le gardien suprême de la constitutionnalité » (La revision de la Constitution belge, de Stexhe, n° 191).

Si nous avons rappelé cette volonté clairement exprimée des Constituants de 1968-1971, c'est non seulement parce qu'elle marque constamment son opposition à la création d'une Cour constitutionnelle, mais parce qu'en même temps, elle rejetait, avec plus de force encore la solution consistant à remettre aux juges ce pouvoir d'apprécier la constitutionnalité des lois.

Il paraît bien clair que si, à l'époque, avait été connue la thèse actuellement critiquée, l'immense majorité sinon l'unanimité des Chambres constituantes eût pris soin de proclamer plus expressément encore sa volonté commune.

CHAPITRE III.

L'ordre dans l'Etat et la sécurité juridique.

Nous avons déjà souligné que la thèse critiquée conduirait au « gouvernement des juges », tenant en tutelle les représentants élus de la Nation, soumis tous les quatre ans au verdict de la Nation et cela dans des matières essentiellement politiques.

Le Professeur De Visscher écrit justement :

« Le contrôle de la constitutionnalité des lois est une forme de participation au pouvoir politique. »

Suivant J. Dabin (La philosophie de l'ordre juridique positif, Paris 1929, p. 733 et ss., cité par Oriante, Actualité du contrôle, op. cit., p. 339) :

« L'exception d'inconstitutionnalité conduit à mener le juge hors de la fonction judiciaire puisqu'il jugera « non plus suivant la loi, non plus même de la loi suivant la Constitution, mais à travers la Constitution, de la loi suivant le bien commun. »

C'est le gouvernement des juges, et quels juges ?

Il s'agit évidemment de tous les juges participant au pouvoir judiciaire : tous les juges de police, les juges de paix, ceux de tous les cours et tribunaux civils, de commerce ou du travail, jusqu'au sommet de la hiérarchie.

Imagine-t-on que chacun d'eux puisse s'ériger en « contrôleur » des trois branches du pouvoir législatif, la Chambre des Représentants, le Sénat, le Roi ?

Il paraît bien clair que si l'argument d'inconstitutionnalité d'une loi est soulevé, ce sera le plus souvent dans un litige

een geding waarin politieke of passionele aspecten betrokken worden of de beleidskeuze van Parlement en Regering, ten aanzien waarvan de rechter enige moeite zou kunnen hebben om zich te onttrekken aan de algemeen gangbare opvattingen in zijn streek of zijn cultuurgemeenschap : kan men zich voorstellen dat zij bevoegd zouden zijn om soeverein te beslissen over de grondwettigheid van de taalwetten ?...

Zeker, zou men kunnen zeggen, er zal beroep mogelijk zijn van tegenstrijdige vonnissen, om eenheid van rechtspraak te bevorderen, maar inmiddels zal de statige traagheid van het gerecht maanden of jaren lang oorzaak zijn geweest van rechtsonzekerheid en van de aangroei van de « politieke passies » in de rechtszalen. Zoals P. Wigny onlangs schreef (« Comprendre la Belgique », 1974, blz. 195) het zou grote maatschappelijke wanorde stichten indien een dergelijke uitlegging (daarmee bedoelt hij de traditionele rechtspraak) in twijfel kon worden getrokken door de gerechtshoven.

HOOFDSTUK IV.

Het hoger landsbelang.

1. Onder de ernstige gevaren die de bestreden thesis inhoudt is vooral dit te noemen dat de rechterlijke macht zich noodzakelijk « in rechte » zou moeten uitspreken, dit wil zeggen uitsluitend op grond van juridische overwegingen en het rigorisme van bepaalde hoven is bekend wanneer een beroep wordt gedaan op de regels van openbare orde :

De rechter zou zich niet mogen mengen in de politieke motiveringen van een wet die ongrondwettig wordt geacht.

Hij zou die wet moeten veroordelen zonder aandacht te mogen schenken aan het hogere landsbelang of aan de noodtoestand, wat natuurlijk een aantal overwegingen inhoudt van zuiver politieke aard, die buiten de opdracht van de rechters liggen.

2. Het is meer dan eens voorgevallen dat de wetgevende macht heeft moeten kiezen tussen de formele naleving van de Grondwet en de wenselijkheid om de Grondwet ruim te interpreteren, of zelfs nog verder te gaan : hier moge verwezen worden naar de belangwekkende studie van Huberlant en Maystadt over wetten die als ongrondwettig worden bestempeld (« Actualité du contrôle », op. cit., blz. 443 e.v.)

Wij ontleen daaraan enkele typische voorbeelden van wetten tot regeling van bijzondere vraagstukken :

a) Artikel 98 van de Grondwet bepaalt : « De jury wordt ingesteld voor alle criminele zaken » en toch voorzien de wetten van 15 mei 1838 en 4 oktober 1867 in de correctionalisering van misdaden zodat deze onttrokken worden aan de jury.

b) Artikel 105 voorzagt niet in het bestaan van werkrechtersraden en toch heeft de wetgever die erkend (wet van 9 april 1842, 7 februari 1859 e.v.).

c) Artikel 22 bepaalt : « Het briefgeheim is onschendbaar » en toch heeft de wetgever in 1849 zijn goedkeuring gehecht aan artikel 478 van het Wetboek van Koophandel,

mettant en cause des aspects politiques ou passionnels, ou les options politiques du Parlement et du Gouvernement, devant lesquelles le juge pourrait avoir quelque peine à se soustraire aux conceptions généralement admises dans sa région ou sa communauté culturelle : les imagine-t-on compétents pour décider souverainement de la constitutionnalité des lois linguistiques...

Certes, pourrait-on dire, il y aura des recours possibles en présence de jugements contradictoires, dans le souci d'assurer une unité de la jurisprudence, mais la majestueuse lenteur de la Justice aura donné naissance, pendant des mois ou des années, à l'insécurité juridique et au développement des « passions politiques dans les Prétoires. Comme l'écrivait récemment P. Wigny (« Comprendre la Belgique », 1974, p. 195) ce serait un grand désordre social si pareille interprétation (il vise la jurisprudence traditionnelle) pouvait être remise en question par les cours de justice.

CHAPITRE IV.

Les intérêts supérieurs de la Nation.

1. Parmi les dangers graves de la thèse critiquée, soulignons que le pouvoir judiciaire devrait nécessairement « juger en droit », c'est-à-dire exclusivement sur base de considérations juridiques, et l'on sait le rigorisme de certaines cours lorsque sont invoquées les règles d'ordre public :

Le juge ne pourrait s'immiscer dans les motivations politiques d'une loi prétendument anticonstitutionnelle;

Il devrait la condamner sans pouvoir se préoccuper des intérêts supérieurs de la Nation ni de l'état de nécessité, ce qui implique évidemment un ensemble d'appréciations qui ont un caractère éminemment politique, et qui échappent à la mission des juges.

2. Il est arrivé, plus d'une fois, que le pouvoir législatif a dû choisir entre le respect formel de la Constitution et l'opportunité d'interpréter largement la Constitution, ou même d'aller au-delà : nous soulignons l'intérêt de l'étude de lois taxées d'inconstitutionnalité par Huberlant et Maystadt : Actualité du contrôle, op. cit., p. 443 et ss.

Extrayons-en quelques exemples types de lois réglant des questions particulières :

a) L'article 98 dispose que « le jury est établi en toutes matières criminelles » et cependant les lois des 15 mai 1838, et 4 octobre 1867 ont prévu la correctionnalisation des crimes, les soustrayant ainsi au jury.

b) L'article 105 ne prévoyait pas l'existence des conseils de prud'hommes, et cependant les lois les ont reconnus (loi du 9 avril 1842, 7 février 1859 et ss.).

c) L'article 22 dispose que « Le secret des lettres est inviolable » : néanmoins la loi a adopté en 1849 l'article 478 du Code de commerce portant : « Les lettres adressées au failli

dat bepaalt : « De aan de gefailleerde toegezonden brieven worden overhandigd aan de curatoren, die ze openen » (zie verslag-Herbiet betreffende de herziening van art. 22. van de Grondwet, Gedr. St. Senaat 1966-1967, nr. 201/9 en Gedr. St. Senaat 1967-1968, nr. 25).

d) Artikel 100 bepaalt : « De rechters worden voor het leven benoemd » en toch heeft de wet van 25 juli 1867 de pensionering van de rechters ingevoerd.

Nu enkele voorbeelden van wetten die bepalend zijn geweest voor onze staatsinrichting en die geboren werden uit politieke nood :

a) De wet van 9 mei 1919 waarbij voor de parlementsverkiezingen het algemeen kiesrecht werd ingevoerd op de leeftijd van 21 jaar, hoewel artikel 47 van de Grondwet destijds voorzag in het meervoudig kiesrecht en de kiesgerechtigde leeftijd op 25 jaar stelde.

Deze wet werd gerechvaardigd door een beroep op de noodtoestand, de politieke onmogelijkheid om de grondwettelijke voorschriften op te volgen en het meervoudig kiesrecht toe te passen bij de verkiezingen die op korte termijn moesten worden gehouden. Het ontwerp werd met eenparigheid aangenomen, zowel in de Kamer als in de Senaat

b) De wetten houdende goedkeuring van de Verdragen (E.G.K.S., E.E.G., E.G.A., E.D.G.) waarbij de uitoefening van bepaalde bevoegdheden werd overgedragen aan volkenrechtelijke instellingen.

Toch kende artikel 25 van de Grondwet toentertijd die bevoegdheden bij uitsluiting toe aan nationale organen.

De goedkeuring van die wetten vond haar reden in de noodzaak van de Europese integratie en men moest zich vergenoegen met de aankondiging van een grondwetsherziening, die tot stand is gekomen op 20 juli 1970, door de aanneming van artikel 25bis, luidende :

« De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen. »

c) Er zijn vijftien machtigingswetten goedgekeurd tussen 4 augustus 1914 en 31 maart 1967 en die wetten droegen aan de Koning bepaalde bevoegdheden over, die volgens de Grondwet tot de wetgevende macht behoren.

Voor de verantwoording werd onder meer de theorie van de noodtoestand ingeroepen. (Zie « La réforme de l'Etat », dl. I, blz. 73 en 89.)

d) De wet van 19 juli 1945 houdende uitvoering van artikel 82 betreffende het einde van de onmogelijkheid van de Koning om te regeren.

e) De wet van 11 februari 1950 tot instelling van een volksraadpleging over de koningskwestie.

f) De wet van 1963 betreffende het gebruik der talen in bestuurszaken, die volgens sommigen een overschrijding was van de grenzen die in artikel 23 van de Grondwet zijn gesteld...

seront remises aux curateurs qui les ouvriront » (voir rapport Herbiet sur la revision de l'article 22. Doc. Sénat, 1966-1967, n° 201/9 et Doc. Sénat, 1967-1968, n° 25).

d) L'article 100 porte : « Les juges sont nommés à vie » et cependant la loi du 25 juillet 1867 a décidé la mise à la retraite des magistrats.

Voyons quelques exemples de lois contribuant à déterminer le fonctionnement de l'ensemble de nos institutions, justifiées par la nécessité politique :

a) La loi du 9 mai 1919 sur l'élection des Chambres législatives au suffrage universel pur et simple à 21 ans, alors qu'à l'époque, l'article 47 de la Constitution prévoyait le suffrage plural, et l'âge de 25 ans.

Cette loi fut justifiée par la « nécessité », l'impossibilité politique de respecter le prescrit constitutionnel et d'appliquer le suffrage plural aux élections qui s'imposaient à bref délai, et le projet fut adopté à l'unanimité tant à la Chambre qu'au Sénat.

b) Les lois approuvant les Traités (C.E.C.A. - C.E.E. - C.E.C.E.A.-C.E.D.) attribuant l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public.

Or, à l'époque, l'article 25 de la Constitution réservait ces pouvoirs à des organes nationaux.

La nécessité de l'intégration européenne justifia l'adoption de ces lois, et l'on dut se contenter de l'annonce d'une revision constitutionnelle, réalisée plus tard le 20 juillet 1970 par l'adoption de l'article 25bis :

« L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public. »

c) Quinze lois de pouvoirs spéciaux ont été votées depuis le 4 août 1914 jusqu'au 31 mars 1967, et ces lois transféraient au Roi des pouvoirs qui constitutionnellement relèvent de la compétence du pouvoir législatif.

Elles furent justifiées, notamment, par la théorie de l'état de nécessité. (Voir la réforme de l'Etat, Tome I, p. 73, 89.)

d) La loi du 19 juillet 1945 réglant l'exécution de l'article 82 concernant la fin de l'impossibilité de régner du Roi.

e) La loi du 11 février 1950 instituant une consultation populaire au sujet de la question royale.

f) La loi de 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, paraissait aux yeux de certains comme dépassant les limites permises par l'article 23 de la Constitution...

3. Deze enkele voorbeelden zijn voldoende om aan te tonen dat die verschillende wetten in feite, naast juridische aspecten, ook een regeling inhielden voor bijzonder ernstige politieke vraagstukken die gevaar opleverden voor de nationale veiligheid, de toekomst van de Natie in Europa, moeilijke compromissen op politiek vlak of nog de economische en sociale levenskracht van de Staat.

Kan men zich voorstellen dat de rechterlijke macht, dat wil zeggen ieder van de honderden (vaak alleensprekende) rechters of iedere kamer van de hoven en rechtbanken de uitvoering van « noodwetten » zou kunnen verhinderen door te steunen op de woorden van de Grondwet, of van die wetten uiteenlopende, tegenstrijdige interpretaties zou geven en het land alzo maanden of zelfs jaren in een chaos of in onzekerheid laten voortleven ?

4. Men zal aanvoeren dat de rechterlijke macht ook rekening zou kunnen houden met « overmacht » of met de politieke noodzaak, maar daarvoor zou zij haar eigen terrein moeten verlaten, het terrein van het recht, en zou zij een oordeel moeten vellen over politieke beleidslijnen die buiten haar grondwettelijke bevoegdheid liggen, waarbij men zich dan nog kan afvragen in hoeverre een rechter, voor het leven benoemd, die politieke aspecten beter zou kunnen beoordelen dan de parlementsleden die door de Natie zijn gekozen, die dus dichter bij die Natie staan, en aan wie zij, ten minste om de vier jaar, rekenschap moeten geven :

« Alle machten gaan uit van de Natie » (art. 25).

« De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie » (art. 32); zij zijn de beste vertolkers van de volkswil.

5. Zeker, de wetgevende macht mag geen misbruik maken van haar soeverein vermogen en elk van haar leden wil zijn eed gestand doen; elk geeft er zich ook rekenschap van dat het wetgevingswerk steeds ingewikkelder wordt en dat bepaalde beleidskeuzen moeilijk zijn : daarom heeft de wetgevende macht, of de Grondwetgevende Kamers zich willen omringen door adviezen van buitenaf.

De wetgevende macht heeft de Raad van State in het leven geroepen (wet van 23 december 1946) en het is bekend dat deze niet nalaat advies uit te brengen omtrent de grondwettigheid van de wetsontwerpen en dat dit advies steeds zeer ernstig in overweging wordt genomen, zowel door de Ministers als door de Kamers (zie Huberland en Maystadt, « Actualité du contrôle », op. cit. 488 en noot).

6. En in een jonger verleden, bij de instelling van de Cultuurraden, met decreetbevoegdheid, werden een aantal draconische maatregelen voorzien, normaliter bestemd om conflicten te voorkomen, of anders tot de best mogelijke oplossing te komen (wet van 3 juli 1971).

De Grondwetgevende Kamers zijn er bij de goedkeuring van die wet in alle bescheidenheid van uitgegaan dat zij, voor deze nieuwe materie, meer voorlichting nodig hadden. Zij zullen over het « juridisch » aspect worden voorgelicht door de Raad van State en over het « politiek » aspect, door de Ministerraad en deze is paritair samengesteld.

3. Ces quelques exemples suffisent à démontrer qu'en fait, ces diverses lois réglaient, à côté d'aspects juridiques, des problèmes politiques particulièrement graves mettant en cause la sécurité nationale, l'avenir de la Nation dans l'Europe, des compromis difficiles sur le plan politique ou encore la vitalité économique et sociale de l'Etat.

Imagine-t-on que le pouvoir judiciaire, c'est-à-dire chacun des centaines de juges (souvent uniques) ou chacune des chambres des cours et tribunaux puissent empêcher l'exécution de « lois de nécessité » en s'appuyant sur la lettre de la Constitution, ou en donner des interprétations divergentes, contradictoires, laissant ainsi le pays pendant des mois ou des années dans le chaos ou l'incertitude.

4. Sans doute, dira-t-on, le pouvoir judiciaire pourrait également tenir compte de la « force majeure » ou des nécessités politiques, mais pour cela, il devrait sortir de son domaine propre, le terrain du droit, il devrait apprécier des options politiques qui échappent à sa compétence constitutionnelle, outre qu'on peut se demander en quoi le juge nommé à vie pourrait mieux apprécier ces aspects politiques que les membres des Chambres législatives élus par la Nation, proches de la Nation, à qui ils doivent rendre des comptes, tous les 4 ans au moins :

« Tous les pouvoirs émanent de la Nation » (art. 25).

« Les membres des deux Chambres représentent la Nation » (art. 32); ils sont les meilleurs interprètes de la volonté de la Nation.

5. Certes, le pouvoir législatif ne peut abuser de son pouvoir souverain et chacun de ses membres est soucieux de respecter son serment; chacun se rend compte également de la complexité accrue de l'œuvre législative et de la difficulté de certaines options : c'est pour cela que le pouvoir législatif, ou les Chambres constituantes, ont elles-mêmes voulu s'entourer d'avis extérieurs.

Le pouvoir législatif a créé le Conseil d'Etat (loi du 23 décembre 1946) et l'on sait que celui-ci ne manque pas d'émettre son avis sur la conformité des projets de lois à la Constitution et que ces avis sont toujours pris en très sérieuse considération tant par les Ministres que par les Chambres (voir Huberland et Maystadt - Actualité du contrôle op. cit. 448 et note).

6. Et plus récemment, en créant les Conseils culturels, en leur octroyant le pouvoir de prendre « des Décrets » il a prévu un ensemble de mesures draconiennes qui doivent normalement empêcher la naissance de conflits, ou à défaut les régler au mieux (loi du 3 juillet 1971).

En adoptant cette loi, les Chambres constituantes ont eu la modestie de considérer qu'en une matière nouvelle, il convenait de s'éclairer davantage. Elles le seront sur l'aspect « juridique » par le Conseil d'Etat, sur l'aspect « politique » par le Conseil des Ministres, et celui-ci est composé paritairément.

Het is verrassend dat daaromtrent geschreven wordt : « Heeft de wetgever zodoende niet afgezien van zijn rol als enige beoordelaar van de grondwettigheid der wetten » (J.T., échos, 1975, blz. 335).

Neen, van die rol heeft hij niet afgezien, maar alvorens te beslissen wenst hij bevoegd advies in te winnen.

Wie zal hem het verwijt maken dat hij de rechtszekerheid en de goede gang van de instellingen wil bevorderen door advies in te winnen alvorens tot de eindbeslissing te komen ?

Het ligt voor de hand dat de procedures, ingevoerd bij de wet van 3 juli 1971, ter uitvoering van artikel 59bis, § 8, van de Grondwet, aan de rechterlijke macht uitdrukkelijk de bevoegdheid hebben ontzegd om conflicten te regelen en « het laatste woord » aan de wetgever hebben gelaten.

7. Ter rechtvaardigheid van de rechterlijke toetsing wordt vaak aangevoerd dat het noodzakelijk is de individuele vrijheden te beschermen : worden die vrijheden thans minder goed beschermd dan voorheen ? Verliest men niet uit het oog dat de grondwetgever die bescherming heeft versterkt en dat er vervolgens maatregelen werden genomen ter uitvoering van de grondwettelijke bepalingen : wij verwijzen naar artikel 6bis (nieuw) van de Grondwet, artikel 59bis, § 7, (nieuw) en de artikelen 4 tot 6 van de wet van 3 juli 1971 over « de maatregelen ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen », de grondwettelijke pariteit in de Ministerraad (artikel 86bis) en de gemotiveerde motie of alarmbel (art. 38bis) tegen de misbruiken van een parlementaire meerderheid, het Cultuurpact en het Schoolpact, alsmede de wetten waarin zij werden vastgelegd.

Is er één land in de wereld waar de wetgever zoveel maatregelen heeft getroffen om de minderheden te beschermen tegen aantasting van hun vrijheid ?

**

BESLUIT.

Op dit ogenblik kan met voldoening worden vastgesteld dat het Hof van Cassatie tot dusverre nog nooit een wet ongrondwettig heeft verklaard (zie eveneens K. Rimanque, Het vraagstuk van de rechterlijke toetsing van de grondwettigheid der wetten, R.W. 1974-1975, 1871-1886).

Maar gelet op de stellingen die de laatste tijd worden verdedigd, is het beter een conflict tussen de machten te voorkomen, dan te wachten totdat een vonnis of arrest zulk een conflict doet ontstaan.

Een rechterlijke beslissing, waarbij de toepassing van een wet wordt geweigerd, omdat zij ongrondwettig zou zijn, kan door de wetgevende macht niet vernietigd worden : bovendien zou een ingrijpen van de wetgever na een dergelijke beslissing onheus zijn tegenover de rechterlijke macht, waarin het Parlement en de burgers het volste vertrouwen hebben en een ieder heeft de plicht dit vertrouwen onverlet te laten.

De wetgevende macht, die in laatste instantie de traditionele hoedster is van het hogere landsbelang, heeft het recht, de bevoegdheid om de nodige maatregelen te nemen ter vrijwaring van dat belang.

Il est surprenant de lire à ce sujet : « Le législateur n'a-t-il pas ainsi renoncé au moins à être le seul juge de la constitutionnalité des lois » (J.T. échos 1975 p. 335).

Non il n'a pas renoncé à cette mission, mais avant de décider, il a voulu s'éclairer d'avis compétents.

Va-t-on lui reprocher son souci d'assurer la sécurité juridique et la bonne marche des institutions en s'entourant d'avis avant de prendre la décision finale ?

Il est bien évident que les procédures créées par la loi du 3 juillet 1971, en exécution de l'article 59bis, § 8, de la Constitution ont expressément refusé au pouvoir judiciaire, le règlement des conflits et réservé le pouvoir du « dernier mot » aux Chambres législatives.

7. Souvent pour justifier le contrôle judiciaire des lois, on invoque la nécessité de protéger les libertés individuelles : cette protection est-elle moins assurée aujourd'hui qu'hier ? Ne perd-on pas de vue le renforcement des protections décidées par les Chambres constituantes et les mesures prises ensuite en exécution des dispositions constitutionnelles : rappelons l'article 6bis nouveau de la Constitution, l'article 59bis, § 7 nouveau et les articles 4 à 6 de la loi du 3 juillet 1971 sur « les mesures destinées à prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques », la parité constitutionnelle au sein du Conseil des Ministres, (art. 86bis) et la motion motivée dite sonnette d'alarme, (art. 38bis) contre les abus d'une majorité parlementaire; ajoutons-y le pacte culturel, comme le pacte scolaire et les lois qui les ont confirmés.

Existe-t-il un seul pays au monde où le législateur a prévu un tel ensemble de mesures pour protéger les minorités contre les atteintes à leur liberté ?

**

CONCLUSIONS.

A l'analyse de la situation actuelle, nous constatons avec satisfaction qu'à ce jour la Cour de cassation n'a jamais déclaré une loi inconstitutionnelle (voir aussi K. Rimanque, Het vraagstuk van de rechterlijke toetsing van de grondwettigheid der wetten, R.W., 1974-1975, 1871-1886).

Mais en présence des thèses qui sont développées ces derniers temps, il est préférable d'empêcher la naissance d'un conflit entre pouvoirs plutôt que d'attendre des jugements ou arrêts qui créeraient ce conflit.

Une décision judiciaire refusant l'application d'une loi pour le motif d'inconstitutionnalité ne pourrait être annulée par le pouvoir législatif : au surplus, une intervention postérieure à telle décision serait disgracieuse pour le pouvoir judiciaire, en lequel le Parlement, comme les citoyens ont une entière confiance, et chacun se doit de la préserver.

Le pouvoir législatif, détenteur traditionnel, en dernier ressort, des intérêts supérieurs de la Nation, a le droit, le pouvoir de prendre les mesures nécessaires à leur respect.

Zij is in casu verplicht een passende maatregel te nemen om een conflict tussen de machten te voorkomen.

Wij zijn van oordeel dat de duidelijkste maatregel op dit ogenblik gelegen is in de goedkeuring van een wet die een einde maakt aan de onzekerheid, die een « leemte in de wetgeving » aanvult, en trouwens gesteld is in dezelfde bewoordingen als de honderdjarige rechtspraak, bevestigd door de duidelijk uitgesproken wil van de Grondwetgevende Kamers.

De voorgestelde bepaling kan het voorkomen hebben van een interpretatieve aanvulling van artikel 107 of — en dit lijkt ons juister — als een impliciete uitlegging van de artikelen 25 en volgende, als geheel genomen, betreffende « De Machten ».

Sommigen hebben zich afgevraagd of de gewone wetgever gerechtigd is de Grondwet te interpreteren; een bevestigend antwoord lijkt ons niet twijfelachtig, gelet op de rechtsleer en op een honderdjarige rechtspraak.

« Vanzelfsprekend kan alleen de grondwetgevende macht een authentieke interpretatie geven van de constitutionele regels, evenals de authentieke interpretatie van de wetten alleen toekomt aan de wetgevende macht. Aangezien deze zeer vaak geroepen is de grondwettelijke beginselen aan te vullen en te bekrachtigen en de instellingen op te bouwen waarvan de Grondwet alleen het fundament heeft gelegd, zal zij er onvermijdelijk moeten toe komen de nauwkeurige betekenis en de juiste strekking van de grondwetteksten op te sporen en vast te leggen. Al die wetten, zelfs die waarvan uitdrukkelijk wordt verklaard dat ze de Grondwet uitleggen, hebben slechts de waarde van de gewone wetten, en maken geen deel uit van de Grondwet. De wetgevende macht zal ze steeds kunnen opheffen of wijzigen zonder formeel over te gaan tot herziening van de Grondwet. » (R.P.D.B., V^o Constitution », nr. 12.)

De tegenwoordige Kamers zijn niet grondwetgevend en het gaat dus niet om een « authentieke » uitlegging met de waarde van een grondwettelijke bepaling, maar om een verbindende uitlegging, waartoe de wetgevende macht gevoegd is.

De rechtsleer.

Pierre Wigny leert het volgende : « De wetgever kan een « authentieke » uitlegging van de grondwetsbepalingen geven wanneer de betekenis van een artikel niet zeker is... »

« ... Die uitlegging kan uitdrukkelijk zijn. Aldus werd artikel 82, dat voorziet in de onmogelijkheid te regeren op grond van geestesstoornis, uitgebreid tot gevallen waarin de onmogelijkheid van lichamelijke aard is, « gevangenneming van de Koning door de vijand », of zelfs van politieke aard.

» De wet van 19 juli 1945 heeft bepaald dat het einde van de onmogelijkheid om te regeren moet worden vastgesteld door de twee verenigde Kamers. De uitlegging kan ook impliciet zijn... » (Wigny, Droit constitutionnel, 1952, D.I. n^o 82).

« In het verleden hebben de Kamers « hun optreden verantwoord door het beginsel dat alles wat hun niet verboden is,

Il se doit, en l'espèce, de prendre une mesure opportune pour éviter la naissance d'un conflit entre pouvoirs.

Nous pensons que la mesure la plus claire à l'heure actuelle, mettant un terme à l'incertitude, comblant un « vide législatif » est l'adoption d'une loi, rédigée d'ailleurs dans les termes d'une jurisprudence centenaire, confirmée par la volonté clairement exprimée des Chambres Constituentes.

La disposition proposée peut apparaître comme un complément interprétatif de l'article 107, ou encore, et ceci nous paraîtrait plus exact, comme une interprétation implicite de l'ensemble des articles 25 et suivants organisant « les Pouvoirs ».

D'aucuns se sont demandé si le pouvoir législatif ordinaire a le droit d'interpréter la Constitution; une réponse affirmative ne nous paraît pas douteuse, sur la foi de la doctrine et d'une jurisprudence centenaire.

« Evidemment il n'y a que le pouvoir constituant qui puisse donner au sujet des règles constitutionnelles une interprétation « d'autorité », de même que l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif. Mais celui-ci, appelé bien souvent à compléter et à sanctionner les principes constitutionnels, à organiser les institutions dont la Constitution n'a fait que poser les bases, est ainsi fatalement amené à rechercher et à fixer le sens précis et la portée exacte des textes constitutionnels. Seulement toutes ces lois même déclarées explicitement interprétatives de la Constitution n'ont que la valeur des lois ordinaires, ne font point partie de la Constitution, et le pouvoir législatif pourra toujours les abroger, ou les amender, sans recourir aux formes de la révision constitutionnelle. » (Rép. Prat. D. Belge, V^o Constitution, n^o 12.)

Les Chambres actuelles n'étant pas constituantes, il ne s'agit donc pas d'une interprétation « d'autorité » ayant la valeur d'une disposition constitutionnelle, mais bien d'une interprétation authentique, qui relève de la compétence du pouvoir législatif.

La doctrine.

Comme l'enseigne Pierre Wigny « Le législateur peut donner une interprétation « authentique » des dispositions constitutionnelles lorsque la signification d'un article n'est pas certaine... »

« ... Cette interprétation peut être expresse. C'est ainsi que l'article 82 prévoyant l'impossibilité de régner, fondée sur le dérangement mental, a été étendue à des cas où l'impossibilité est physique « capture du Roi par l'ennemi » ou même politique.

» La loi du 19 juillet 1945 a décidé que la fin de l'impossibilité de régner devait être constatée par les deux Chambres réunies. L'interprétation peut être aussi implicite... » (Wigny, Droit constitutionnel 1952, T.I., n^o 82).

Dans le passé les Chambres ont « justifié leur intervention par le principe que tout ce qui ne leur est pas défendu leur

hun is toegelaten ». Om enkele recente voorbeelden te noemen : hebben zij niet een Raad van State ingesteld bij de wet van 23 december 1946, het einde van de onmogelijkheid te regeren vastgesteld bij de wet van 19 juli 1945, een volksraadpleging aangenomen bij de wet van 11 februari 1950, de bevoegdheden van de Koninklijke Prins geregeld bij de wet van 10 augustus 1950...

« De macht van de wetgever wordt slechts begrensd door de uitdrukkelijke voorschriften van de Grondwet. » (Wigny, « Propos Constitutionnels 1963 », blz. 19 vv.)

Bij de voorbereidende werkzaamheden van de Grondwetgevende Kamers herinnerde de verslaggever, Minister van Staat De Schryver, aan het oordeel van Giron, dat hij goedkeurde, en volgens hetwelk de Belgische wetgever over een wetgevende almacht beschikt, zodanig dat de Kamers elke bevoegdheid bezitten die hun niet door de Grondwet wordt ontzegd. » (Kamer 1952-1953, gedr. st. 693, blz. 23 e.v.)

Ook Professor Mast schrijft :

« ...Bij het stilzwijgen van de Grondwet en met eerbiediging van hetgeen zij bepaalt, staat het (aan de wetgevende macht) te zeggen wat de grondwettelijke waarheid is. De wetgevende macht geniet een volheid van bevoegdheid... »

« Weliswaar verleent geen enkel artikel van de Grondwet aan de wetgever de bevoegdheid de teksten van de Grondwet soeverein uit te leggen, maar aangezien hij onder de gestelde overheden, de volheid van bevoegdheid bezit en dus alle bevoegdheden heeft die de grondwetgever hem niet ontnomen heeft, heeft hij het recht, wanneer de laatstgenoemde gezwegen heeft, te zeggen wat het grondwettelijk recht is. » (Mast, « L'interprétation de la Constitution. Centre International de droit comparé » 1970, blz. 534, 537, 538...)

De politieke uitspraak.

Deze soevereiniteit van de wetgevende macht, haar rechten bij de uitlegging van de Grondwet, vindt een overduidelijke bevestiging in onze politieke geschiedenis sedert 1830.

Wij hebben hierboven gewezen op de zeer vele interpretatieve wetten die sedertdien zijn aangenomen om de grondwetsbeginselen nader te omschrijven, aan te vullen en te bekrachtigen of om de instellingen op te bouwen waarvan de Grondwet slechts het fundament had gelegd.

Toch willen wij even herinneren aan de waarschuwing die P. Wigny terecht tot de wetgever richt : het interpretatieright van de wetgever mag niet ontaarden « ...in het ten eigen gunste uitleggen van de tekst ».

« Verwijzend naar de regels vol wijsheid, gegeven door de artikelen 1156 e.v. van het Burgerlijk Wetboek moeten wij in herinnering brengen dat allereerst in eerlijkheid gespeurd moet worden naar de bedoeling van de grondwetgevers, dat alle bepalingen van een document elkaar uitleggen, dat er rekening moet worden gehouden met de wijze waarop de teksten vanouds zijn toegepast... » (Wigny 1952, op. cit. blz. 175.)

est permis. » Pour prendre des exemples récents, n'ont-elles pas établi un Conseil d'Etat, par la loi du 23 décembre 1946, déterminé la fin de l'impossibilité de régner par la loi du 19 juillet 1945, admis une consultation populaire par la loi du 11 février 1950, organisé les pouvoirs du Prince Royal par la loi du 10 août 1950...

« Les pouvoirs du législateur ne s'arrêtent que devant les prescriptions formelles de la loi fondamentale. » (Wigny, Propos Constitutionnels 1963, p. 19 et ss.)

Lors des travaux préparatoires des Chambres constituantes le rapporteur, le ministre d'état De Schryver, rappelait en l'approuvant le jugement de Giron, selon lequel le législateur belge dispose d'une omnipotence législative, telle que le Parlement détiendrait tout pouvoir que ne lui dénie pas la Constitution. » (Ch. 1952-1953, Doc. 693, p. 23 et ss.)

De même, le Professeur Mast écrit :

« ...Dans le silence de la loi fondamentale, et dans le respect de ce qu'elle dispose, il appartient (au pouvoir législatif) de dire ce qu'est la vérité constitutionnelle. Le pouvoir législateur bénéficie d'une plénitude de compétence... »

« Il est vrai qu'aucun article de la Constitution ne défère au législateur le pouvoir d'interpréter souverainement les textes de la loi fondamentale, mais puisqu'il détient, au sein des autorités constituées, la plénitude de compétence et qu'il a donc toutes les compétences dont le constituant ne l'a pas privé, il lui appartient de dire, alors que ce dernier s'est tu, ce qu'est le droit constitutionnel. » (Mast, L'interprétation de la Constitution. Centre International de droit comparé 1970, p. 534, p. 537, 538...)

La jurisprudence politique.

Cette souveraineté du pouvoir législatif, ses droits à l'interprétation de la Constitution trouve une éclatante confirmation dans notre histoire politique, depuis 1830.

Nous avons rappelé plus haut les très nombreuses lois interprétatives adoptées depuis lors, pour préciser, compléter, sanctionner les principes constitutionnels, ou organiser les institutions dont la Constitution n'avait fait que jeter les bases.

Rappelons cependant l'avertissement qu'à juste titre P. Wigny rappelle au législateur : le droit d'interprétation du législateur ne peut dégénérer « ...en une sollicitation des textes. »

« S'inspirant des règles pleines de sagesse données par les articles 1156 et ss. du Code civil, on doit rappeler qu'il faut d'abord rechercher loyalement l'intention des Constituants, que toutes les dispositions d'un document s'interprètent les unes par les autres, qu'il faut tenir compte de la manière traditionnelle dont les textes ont été jusqu'à présent appliqués... » (Wigny 1952, op.cit. p. 175.)

Aan het slot van dit verslag stellen wij vast dat alle voorwaarden van wijsheid en voorzichtigheid om de Grondwet « uit te leggen » vervuld zijn :

— de fundamentele regels van de Grondwet en met name de scheiding der machten, zoals deze door haar is geregeld;

— « de traditionele wijze » waarop zij sedert 1830 zijn toegepast;

— de wil van de Grondwetgevende Kamers, met name die van 1968-1971;

— en bovendien de noodzaak om de rechtszekerheid, de orde in de instellingen, het hogere landsbelang veilig te stellen.

De uitdrukkelijke bepaling : « De wetgevende macht beslist soeverein over de grondwettigheid van de wetten en de decreten », betekent vanzelfsprekend het recht van het « laatste woord ».

Dit doet niets af van de kostbare taak van de Raad van State (afdeling wetgeving), zoals die in het algemeen werd omschreven in de wet van 23 december 1946, evenmin als van zijn optreden (in de afdeling wetgeving of de afdeling conflicten), zoals dat in het bijzonder, krachtens artikel 59bis, § 8, werd geregeld bij de wet van 3 juli 1971.

**

Uw Commissie heeft haar onderzoek voortgezet in aanwezigheid van de Minister van Justitie en van de Minister (N) voor de hervorming van de instellingen.

De grote meerderheid heeft haar goedkeuring gehecht zowel aan het voorstel zelf als aan het betoog van de verslaggever. Ook de Minister van Justitie heeft zijn instemming betuigd.

Een commissielid, die het wetsvoorstel weliswaar zonder voorbehoud aanneemt, acht het niettemin overbodig het recht van de wetgevende macht om de Grondwet uit te leggen te verantwoorden : telkens als een parlementslid een wet goedkeurt, doet hij dit overeenkomstig zijn grondwettelijke eed en de wet moet dus worden geacht in overeenstemming te zijn met de Grondwet. Hetzelfde commissielid meent dat voor de verantwoording van dit voorstel niet verwezen hoeft te worden naar artikel 107, maar dat de overweging moet gelden dat het voorstel een « leemte in de wetgeving » aanvult en in overeenstemming is met de grondwettelijke inrichting van de « machten ».

Een commissielid zegt niet overtuigd te zijn door het argument dat a contrario wordt afgeleid uit artikel 107 van de Grondwet. Hij is van oordeel dat de Grondwet slechts kan worden aangevuld bij een herziening en dat, als het om een uitlegging gaat, de desbetreffende beslissing zou moeten worden genomen door een in te stellen Grondwettelijk Hof. In de huidige politieke evolutie van België, lijkt het hem niet raadzaam te verklaren dat de wetgevende macht volstrekte voorrang heeft zonder andere controle dan haar eigen meerderheid.

Au terme de ce rapport, nous constatons que toutes les conditions de sagesse et de prudence requises pour « interpréter » la Constitution se trouvent réunies :

— les règles fondamentales de la Constitution et notamment la séparation de pouvoirs telle qu'elle est organisée par elle;

— « la manière traditionnelle » dont elles ont été appliquées depuis 1830;

— la volonté des Chambres constituantes, notamment celles de 1968-1971;

— outre la nécessité actuelle d'assurer la sécurité juridique, l'ordre dans les institutions, les intérêts supérieurs de la Nation.

En proclamant expressément : « Le pouvoir législatif décide souverainement de la constitutionnalité des lois et des décrets », il va de soi qu'il s'agit bien du pouvoir « du dernier mot ».

Cela ne met nullement en cause le rôle précieux du Conseil d'état, (Section de législation), prévu en général par la loi du 23 décembre 1946, pas plus que son intervention (en Section de législation ou Section des conflits), telle qu'elle a été réglée spécialement, en vertu de l'article 59bis, § 8, par la loi du 3 juillet 1971.

**

Votre Commission a poursuivi son examen de la question, en présence du Ministre de la Justice et du Ministre (N) de la réforme des Institutions.

Dans sa très large majorité, elle a pleinement approuvé, tant la proposition elle-même, que les justifications exposées par le rapporteur. Le Ministre de la Justice a marqué la même approbation.

Un commissaire tout en adoptant, sans réserve, la proposition de loi, estime toutefois qu'il est superflu de justifier le droit du pouvoir législatif d'interpréter la Constitution : chaque fois qu'un membre du Parlement vote une loi, c'est dans le respect de son serment constitutionnel et elle doit donc être présumée conforme à la Constitution. Ce même commissaire estime que la proposition de loi ne doit pas être justifiée par une interprétation de l'article 107, mais par la considération qu'elle remplit un « vide législatif », et est conforme à l'organisation constitutionnelle des « Pouvoirs ».

Un commissaire n'est pas convaincu par l'argument tiré, a contrario, de l'article 107 de la Constitution. Il estime que seule une modification de la Constitution permettrait d'y ajouter et que s'il s'agit d'une interprétation de la Constitution, la décision devrait en incomber à un Conseil Constitutionnel à créer. Il ajoute que dans l'état actuel de l'évolution politique belge, il ne lui paraît pas opportun de proclamer l'absolutisme du pouvoir législatif, sans autre contrôle que sa propre majorité.

Een commissieid vraagt wat de waarde van deze wet zal zijn : is het een « constitutionele wet » of een « gewone wet » ? Hierop wordt geantwoord dat het een gewone wet zal zijn, aangezien de Kamers niet grondwetgevend zijn, maar zoals iedere andere wet moet worden nageleefd en toegepast.

Een commissielid stemt wel volledig in met het voorstel, maar vraagt zich af of de bedoeling van de voorgestelde tekst niet beter tot uiting zou komen in een andere formulering : « De wetgevende macht beslist soeverein over de grondwettigheid van de wet en de decreten. »

De Commissie meent van niet en geeft de voorkeur aan een tekst die de traditionele rechtspraak bevestigt, namelijk :

« De hoven en rechtbanken hebben niet te oordelen over de grondwettigheid van wetten en decreten. »

Wat betreft de tweede volzin van de voorgestelde tekst : « deze bevoegdheid staat uitsluitend aan de Wetgevende Macht », acht de meerderheid van de Commissie het nutteloos zulks uitdrukkelijk te bevestigen, omdat de vorenstaande tekst het doel van het voorstel op passende wijze tot uitdrukking brengt en zij voor het overige verwijst naar de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie en de Raad van State.

De Nederlandse tekst wordt gewijzigd als volgt :

« De hoven en rechtbanken *oordelen niet* over... »

**

Het enig artikel, luidende :

« De hoven en rechtbanken oordelen niet over de grondwettigheid van wetten en decreten » wordt aangenomen met 15 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 17 aanwezige leden.

De Verslaggever,
P. de STEXHE.

De Voorzitter,
M. A. PIERSON.

**

TEKST AANGENOMEN
DOOR DE COMMISSIE.

ENIG ARTIKEL.

De hoven en rechtbanken oordelen niet over de grondwettigheid van wetten en decreten.

Un commissaire demande quelle sera la valeur de cette loi : sera-t-elle « constitutionnelle » ou une « loi ordinaire ». Il lui est répondu qu'il s'agit bien d'une loi ordinaire, les Chambres n'étant pas constituantes; mais comme toute loi, elle doit être respectée et appliquée.

Un Commissaire, tout en marquant son plein accord, se demande si la volonté exprimée dans le texte proposé, ne serait pas mieux soulignée par une autre formule : « Le pouvoir législatif décide souverainement de la constitutionnalité de la loi et des décrets ».

La Commission ne partage pas cet avis et préfère s'en tenir à un texte qui confirme la jurisprudence traditionnelle, soit :

« Les cours et tribunaux ne sont pas juges de la constitutionnalité des lois et des décrets. »

Quant à la seconde phrase du texte de la proposition : « cette compétence s'élève du seul Pouvoir législatif », la majorité de la Commission estime inutile de la confirmer expressément, car le texte ci-dessus répond adéquatement à l'objectif poursuivi par la proposition, et, pour le surplus, elle s'en réfère à la jurisprudence constante de la Cour de cassation et du Conseil d'état.

Le texte néerlandais, première ligne, est modifié comme suit :

« De hoven en rechtbanken *oordelen niet* over... »

**

L'article unique, libellé comme suit :

« Les cours et tribunaux ne sont pas juges de la constitutionnalité des lois et décrets » est mis aux voix et adopté par 15 voix contre 1 et 1 abstention.

Le rapport est approuvé à l'unanimité des 17 membres présents.

Le Rapporteur,
P. de STEXHE.

Le Président,
M. A. PIERSON.

**

TEXTE ADOPTE
PAR LA COMMISSION.

ARTICLE UNIQUE.

Les cours et tribunaux ne sont pas juges de la constitutionnalité des lois et des décrets.

BIJLAGE.

Bibliografie.

— Actualité du contrôle juridictionnel des lois (6^{me} Journée Jean Dabin), Larcier 1973.

— J. Dabin, Philosophie de l'ordre juridique positif (1929).

— Parlementaire stukken en met name :

Werkzaamheden van de politieke werkgroep (24 oktober 1963) Gedr. St. Kamer 1964-1965, nr. 993. Bijlage I, blz. 32, 33.

Verslagen over de Grondswetsherziening :

Verslag Van Bogaert, Gedr. St. Senaat 1969-1970, nr. 402, blz. 39, 43;

Verslag Custers, Herbiet en Van Bogaert, Gedr. St. Senaat 1970-1971, nr. 469, blz. 14;

Aanvullend verslag Custers, Gedr. St. Kamer 1970-1971, nr. 498;

Verslag Lindemans, Gedr. St. Kamer 1970-1971, nr. 1026/3.

— Corpus constitutionnel T.I., Fascicule 3, blz. 593, 594.

— Défense des Droits de l'Homme, débat waarvan verslag in J.T. 1975, blz. 212 v.v.

— Delperée, La Constitution et la règle de droit, Annales de Droit 1972, blz. 187 v.v.

— J. De Meyer (Rechtskundig Weekblad 1974, kol 102-108).

— de Stexhe, La revision de la Constitution belge, Larcier, nr. 191.

— De Visscher en Delperée, in Actualité du contrôle, op. cit. Larcier 1973, blz. 252, 253.

— Ganshof van der Meersch :

Beschouwingen over de herziening van de Grondwet (openingsrede 1 september 1972) R.W. 1972, blz. 433 v.v.;

Overwegingen omtrent de kunst recht te spreken en de uitoefening van het recherlijk ambt (openingsrede 3 september 1973, R.W. 1973, blz. 113 v.v.);

Nationale procedures voor de inwerkingtreding, in het Belgisch recht, van door de Regering aangegane verbintenissen en gesloten overeenkomsten, (Uittreksel uit de Belgische verslagen op het IX^{de} Internationaal Congres voor vergelijkend recht (1974);

Conclusies bij arrest van Hof van Cassatie van 3 mei 1974. R.W. 1974, blz. 77 v.v.

— Daubie en Lejeune, Une Cour constitutionnelle en Belgique, Rev. Générale, januari 1974.

ANNEXE.

Bibliographie.

— Actualité du contrôle juridictionnel des lois (6^{me} Journée Jean Dabin), Larcier 1973.

— J. Dabin, Philosophie de l'ordre juridique positif (1929).

— Documents parlementaires et notamment :

Travaux du Groupe de travail politique (24 octobre 1963) Doc. Ch. 1964-1965, n° 993. Annexe I, p. 32, 33.

Rapports sur la revision de la Constitution :

Rapport Van Bogaert, Doc. Sénat 1969-1970, n° 402, p. 39, 43;

Rapport Custers, Herbiet et Van Bogaert, Doc. Sénat 1970-1971, n° 469, p. 14;

Rapport complémentaire Custers, Doc. Sénat 1970-1971, n° 498;

Rapport Lindemans, (Doc. Ch. 1979-1971, n° 1026/3.

— Corpus constitutionnel T.I., Fascicule 3, p. 593, 594.

— Défense des Droits de l'Homme, débat rapporté à J.T. 1975, p. 212 et ss.

— Delperée « La Constitution et la règle de droit », Annale de Droit 1972, p. 187 et ss.

— J. De Meyer (Rechtskundig Weekblad 1974, col. 102-108).

— de Stexhe « La revision de la Constitution belge », (Larcier), n° 191.

— De Visscher et Delperée, dans Actualité du contrôle, op. cit. Larcier 1973, p. 252, 253.

— Ganshof van der Meersch :

Réflexions sur la revision de la Constitution (mercuriale 1^{er} septembre 1972) J.T. 1972, 476;

Réflexion sur l'art de juger et l'exercice de la fonction judiciaire (mercuriale 3 septembre 1973, Bruylant 1973);

Les procédés nationaux de mise en vigueur des obligations souscrites et des accords conclus par le Gouvernement en droit belge, (Extrait des rapports belges au IX^e Congrès International de droit comparé (1974);

Conclusions précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 3 mai 1974, J.T. 1974, p. 564 et ss.

— Daubie et Lejeune « Une Cour constitutionnelle en Belgique », Rev. Générale, janvier 1974.

— Hayoit de Termicourt, Conclules voor rb. Brussel, 7 juli 1928, Pas. 1928, II, 206.

— P. Errera, Droit public belge, 1918, blz. 270 v.v.

— Huberlant en Maystadt, Exemples de loi taxée d'in-constitutionnalité, in Actualité du contrôle, op. cit. blz. 443.

— Mast, L'interprétation de la Constitution, (In Belgisch verslag op het VIII^o Internationaal Congres voor vergelijkend recht 1970, blz. 520 v.v.);

Interventie in « L'Actualité du contrôle », op. cit. blz. 527;

Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht, 1972, blz. 208 v.v.

— F. Perin, Cours de droit public, blz. 253.

— R.P.D.B., V^o Constitution « Interprétation », nr. 12.

— A Salmon, Le conflit entre le traité international et la loi interne, suivant l'arrêt rendu le 27 mai 1971, J.T. 1971, blz. 509, 529 v.v.

— Soenens, Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois, 15 september 1927, B.J. 1927, blz. 614.

— L.P. Suetens, Noot R.W. 1973-1974, 1012.

— Thonissen, La Constitution annotée.

— P.E. Trousse, Le contrôle juridictionnel, op. cit. blz. 299 « La jurisprudence ».

— Vanwelkenhuyzen, L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois à propos de l'arrêt de la Cour de cassation, du 3 mai 1974, J.T. 2 novembre 1974, blz. 577 tot 584, 597 tot 607.

— Vermeersch, Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois, B.J. 1928, blz. 322 v.v.

— P. Vermeulen, Actualité du contrôle judiciaire, op. cit. blz. 544 v.v.

— P. Wigny, Droit constitutionnel, 1952, T.I., blz. 172, T.II., blz. 629;

Propos constitutionnel, 1963, blz. 190 v.v.

La troisième révision de la Constitution, 1972.

Comprendre la Belgique, Marabout blz. 194;

Handelingen Kamer, 1 juli 1971, blz. 38.

— Hayoit de Termicourt : Avis sous Bruxelles, 7 juillet 1928, Pas. 1928, II, 206.

— P. Errera, Droit public belge 1918, p. 270 et ss.

— Huberlant et Maystadt : « Exemples de loi taxée d'in-constitutionnalité » dans Actualité du contrôle, op. cit. p. 443.

— Mast : « L'interprétation de la Constitution », (Dans rapport belge au VIII^o Congrès International de droit comparé 1970, p. 520 et ss.);

Intervention dans « L'Actualité du contrôle », op. cit. p. 527;

Overzicht van het Belgisch grondwettelijk Recht, 1972, p. 208 et ss.

— F. Perin, Cours de droit public, p. 253.

— R.P.D.B., V^o Constitution « Interprétation », n^o 12.

— A. Salmon : Le conflit entre le traité international et la loi interne, suivant l'arrêt rendu le 27 mai 1971, J.T. 1971, p. 509, p. 529 et ss.

— Soenens « Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois », 15 septembre 1927, B.J. 1927, p. 614.

— L. P. Suetens, Note R.W. 1973-1974, 1012.

— Thonissen : « La Constitution annotée ».

— P. E. Trousse : « Le contrôle juridictionnel, op. cit. p. 299 « La jurisprudence ».

— Vanwelkenhuyzen : « L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois » à propos de l'arrêt de la Cour de cassation, du 3 mai 1974, J.T. 2 novembre 1974, p. 577 à 584, 597 à 607.

— Vermeersch : « Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois » B.J. 1928; p. 322 et ss.

— P. Vermeulen : « Actualité du contrôle judiciaire », op. cit. p. 544 et ss.

— P. Wigny : Droit constitutionnel, 1952, T.I., p. 172, T.II., p. 629;

Propos constitutionnel, 1963, p. 190 et ss.;

« La troisième révision de la Constitution », 1972.

Comprendre la Belgique, (Marabout, p. 194);

Ann. Parl. Chambres, 1^{er} juillet 1971, p. 38.