

Kamer der Volksvertegenwoordigers

Chambre des Représentants

11 MAART 1954.

ONTWERP VAN VERKLARING

tot herziening van Titel III van de Grondwet.

VERSLAG

NAMENS DE BIJZONDERE COMMISSIE (1),
UITGEBRACHT

DOOR DE HEER A.-E. DE SCHRYVER.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

De Senaat heeft, in zijn vergadering van 9 Maart, een ontwerp van verklaring tot herziening van Titel III der Grondwet aangenomen, dat uw Commissie 's anderendaags onmiddellijk heeft onderzocht.

De tekst van dat ontwerp (stuk n° 396) luidt als volgt :

« De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van Titel III van de Grondwet, door invoeging van » een artikel 25bis betreffende de uitoefening van machten » door bovennationale of internationale gezagsorganen ».

Met 11 stemmen en 6 onthoudingen stelt uw Commissie U voor die tekst aan te nemen, onder het voorbehoud en de voorwaarden hieronder vermeld.

* * *

De in het ontwerp van de Senaat bedoelde stof werd reeds grondig in de Kamer onderzocht tijdens de besprekingen in de Commissie, in Juli 1953 en de openbare debatten van 8 en 14 October 1953. Uw Commissie stelde destijds voor (cfr Verslag zittingsjaar 1952-1953, stuk n° 693, blz. 25 tot 27) niet te raken aan artikel 25 der Grondwet, maar Titel III te wijzigen door toevoeging van

(1) Samenstelling van de Commissie : de heren Van Cauwelaert, voorzitter; Bruyninx, Charlotiaux, De Gryse, De Schryver, De Vleeschauwer, Eyskens, Gilson, Heyman, Lefèvre (Théo), le Hodey, Mertens de Wilmars, Oblin, Philippart, Wigny. — Bohy, Buset, Collard, Fayat, Huysmans, Merlot, Pierson, Spaak, Spinoy, Van Acker (Achille). — Devèze, Lefebvre (René), Rey.

Zie :

396 : Ontwerp gewijzigd door de Senaat.

11 MARS 1954.

PROJET DE DECLARATION

de révision du Titre III de la Constitution.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
SPECIALE (1).

PAR M. A.-E. DE SCHRYVER.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat, en sa séance du 9 mars, vient d'adopter un projet de déclaration de révision du titre III de la Constitution que votre Commission a examiné d'urgence le lendemain.

Le texte de ce projet (Doc. n° 396) se lit comme suit :

« Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du » Titre III de la Constitution par l'insertion d'un arti- » cle 25bis, relatif à l'exercice de pouvoirs par des autorités » supranationales ou internationales ».

Votre Commission par 11 voix favorables et 6 abstentions vous propose l'adoption de ce texte, dans les conditions et sous les réserves qui sont indiquées ci-après.

* * *

La matière visée au projet du Sénat a déjà fait l'objet, à la Chambre, d'un examen approfondi lors des délibérations en Commission au mois de juillet 1953 et des débats publics les 8 et 14 octobre 1953. Votre Commission proposait à cette époque (cfr Rapport session 1952-1953, Doc. n° 693, pp. 25 à 27) de ne pas toucher à l'article 25 de la Constitution mais de modifier le titre III par l'adjonction d'un

(1) Composition de la Commission : MM. Van Cauwelaert, président; Bruyninx, Charlotiaux, De Gryse, De Schryver, De Vleeschauwer, Eyskens, Gilson, Heyman, Lefèvre (Théo), le Hodey, Mertens de Wilmars, Oblin, Philippart, Wigny. — Bohy, Buset, Collard, Fayat, Huysmans, Merlot, Pierson, Spaak, Spinoy, Van Acker (Achille). — Devèze, Lefebvre (René), Rey.

Voir :

396 : Projet amendé par le Sénat.

een artikel 25bis, en de verklaring tot herziening te doen luiden als volgt :

« De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van Titel III der Grondwet, door invoeging van een artikel 25bis betreffende de uitoefening van machten door supranationale of internationale gezagsorganen ».

De door de Senaat aangenomen tekst is dus blijkbaar gelijk aan die, welke de Kamercommissie had goedgekeurd, uitgenomen het feit dat de Senaat in de Nederlandse versie het woord « supranationale » heeft vervangen door het woord « bovennationale ».

Tijdens de openbare debatten in de Kamer kwam een zekere twijfel tot uiting in verband met het woord « uitoefening ». De heer Pierson stelde voor het te vervangen door het woord « toekenning ». De gedachtenwisseling die tijdens de openbare vergaderingen plaats vond (8 en 14 October 1953) leidde tot haast eenparige overeenstemming over de omvang en de betekenis die de Kamer aan de Verklaring tot herziening wenste te geven. Deze moet het aan de Constituanten mogelijk maken toekenning van bevoegdheid door de Belgische wetgever te verlenen aan supranationale gezagsorganen, aan welke aldus de uitoefening van sommige machten zou worden toevertrouwd, die tot dusver aan nationale gezagsorganen zijn toegekend.

Zowel de door uw Commissie voorgestelde oorspronkelijke tekst als de door de heer Pierson aanbevolen gewijzigde redactie gaven de kwestie ten volle weer en beantwoordden aan het door de Kamer nagestreefde doel, hoewel de twee gebruikte termen « uitoefening » en « toekenning » in het publiek recht een verschillende betekenis hebben, die trouwens ook verschilt van de betekenis die er in het privaatrecht wordt aan gegeven. Ten slotte heeft de Kamer, ter voorkoming van lange besprekingen, het verkieslijk geacht haar keuze te doen : die keuze viel op het woord « toekenning ». In de tekst, die de Kamer in October 1953 aan de Senaat heeft overgemaakt, staat dan ook het volgende te lezen (Stuk 786, 1952-1953) :

« Er bestaat reden tot herziening van Titel III van de Grondwet door invoeging van een artikel 25bis betreffende de toekenning van machten aan supranationale of internationale gezagsorganen. »

* * *

Alvorens een beslissing te nemen voor haar keuze in verband met de in de tekst van het ontwerp van verklaring te gebruiken bewoordingen, heeft uw Commissie een duidelijke omschrijving willen geven aan de draagwijdte van de bevoegdheid die aan de Grondwetgevende Kamers zal worden verleend.

Welke doeleinden worden thans door Kamer en Senaat nagestreefd ?

Zij willen dat de Wetgevende Macht, na de herziening, zo de behoeften en het belang van het land zulks eisen, er met volle rechtszekerheid kan in toestemmen dat België partij wordt bij verdragen die de oprichting van supranationale of internationale organisaties of organismen van een bijzonder type behelzen, die thans — doch dit is slechts een naam — « Gemeenschappen » worden genoemd.

De beoogde verdragen moeten deze Gemeenschappen kunnen instellen en inrichten : ze toerusten met wetgevende vergaderingen en met de voor het verwezenlijken van de gemeenschappelijke doeleinden noodzakelijke uitvoerende en rechterlijke gezagsorganen en organen; aan deze de voor die « Gemeenschappen » noodzakelijke bevoegdheid en macht — in de zin van het publiek recht — verlenen.

article 25bis, la déclaration de révision étant rédigée comme suit :

« Il y a lieu à révision du titre III par l'insertion d'un article 25bis relatif à l'exercice de pouvoirs par des autorités supranationales ou internationales ».

On remarquera donc que le texte adopté par le Sénat est pareil à celui que la Commission de la Chambre avait approuvé, sauf que le Sénat a remplacé dans la version néerlandaise le mot « supranationale » par le mot « bovennationale ».

Mais, lors des débats publics à la Chambre, certains doutes furent émis au sujet du choix du terme « exercice ». L'honorable M. Pierson a suggéré d'y substituer le mot « attribution ». De l'échange de vues qui eut lieu au cours des séances publiques (8 et 14 octobre 1953), il résulta un accord, presque unanime quant à la portée et à l'étendue que la Chambre entendait donner à la Déclaration de révision. Celle-ci doit permettre à la Constituante de prévoir une attribution de compétence par le législateur belge à des autorités supranationales qui seraient ainsi investies de l'exercice de certains pouvoirs réservés jusqu'ici à des organes nationaux.

Tant le texte initial proposé par votre Commission que la rédaction modifiée suggérée par M. Pierson couvraient la matière et rencontraient le dessein que poursuivait la Chambre, bien que les deux termes employés « exercice » et « attribution » aient un sens distinct en droit public et diffèrent de la signification que leur donne le droit privé. Finalement, il a semblé à la Chambre qu'il valait mieux pour éviter une discussion prolongée d'arrêter son choix : il se porta en faveur du terme « attribution ». Aussi le texte transmis par la Chambre au Sénat, en octobre 1953, se lit-il (Doc. 786, 1952-1953) :

« Il y a lieu à révision du titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 25bis relatif à l'attribution de pouvoirs à des autorités supranationales ou internationales. »

* * *

Avant de fixer son choix sur les termes à employer dans la rédaction du projet de déclaration votre Commission a tenu à bien préciser la portée de la faculté qui sera reconnue aux Chambres Constituantes.

Quels buts se proposent actuellement la Chambre et le Sénat ?

Ils veulent qu'après la révision, si les besoins et l'intérêt du pays l'exigent, le Pouvoir Législatif puisse en toute sécurité juridique, consentir à voir la Belgique adhérer à des traités impliquant la constitution d'organisations ou d'organismes supranationaux ou internationaux d'un type particulier, qualifiés actuellement — mais ceci n'est qu'un nom — de « Communautés ».

Les traités envisagés doivent pouvoir établir et organiser ces Communautés : les doter d'assemblées législatives et d'autorités et d'organes judiciaires et exécutifs indispensables aux buts communs; leur conférer la compétence et les pouvoirs — au sens du droit public — nécessaires à ces « Communautés ».

België zou, samen met andere landen en bij wederkerigheid, aan deze gemeenschappen de uitoefening van sommige soevereiniteitsmachten toekennen, die thans, ten opzichte van de Belgische Grondwet, door organen van intern publiek recht worden uitgeoefend.

De Natie blijft, zoals artikel 25 der Grondwet voorschrijft, de bron, de bewaarster van de soevereine macht, doch sommige machten zullen worden uitgeoefend door supranationale of internationale organen, waaraan zij door de verdragen *limitatief* zijn toegekend.

Er is dus, in dit geval, geen werkelijke afstand noch overdracht van de nationale soevereiniteit; wanneer de « Gemeenschap » geen stand houdt, of wanneer het verdrag niet meer van kracht is, worden de bedoelde machten volledig terug door België uitgeoefend. Ons land blijft een wel onderscheiden entiteit van internationaal publiek recht en een soevereine Natie.

De Gemeenschap put haar machten niet uit zichzelf; zij oefent geen andere dan de haar toegekende machten uit, maar zij kan langs een verdrag al die machten ontvangen, waaraan zij behoefte heeft. In dit stelsel vormen vergaderingen met *welbepaalde* wetgevende bevoegdheden, in voorkomend geval, geheel of gedeeltelijk samengesteld door middel van algemene verkiezingen in elk land, het raderwerk van de georganiseerde Gemeenschap: zij oefenen de machten uit en beschikken over de wetgevende bevoegdheid die hun bij het verdrag worden toegekend voor het gezamenlijk grondgebied van de Gemeenschap, maar uitsluitend in die aangelegenheden, die behoren tot het hun toegewezen domein.

Uw Commissie stelt eenparig vast, dat dit wel degelijk de omvang en de betekenis is van de mogelijkheid tot herziening, die de Kamer aan de Grondwetgevende Vergadering wenst te geven.

* * *

Hoe die mogelijkheid onder woorden brengen?

Verscheidene formules kunnen onder ogen worden genomen.

Men kan de nadruk leggen ofwel op het begrip « toekenning », ofwel op de notie « uitoefening ». Beide woorden kunnen ook worden samengevoegd. Een bepaling, waarin gesproken wordt over de bevoegdheden die aan de nieuwe organismen dienen verleend, zou eveneens goed zijn.

De Commissie wenst evenwel rekening te houden met de gevorderde staat van de werkzaamheden in de Senaat en met de noodzakelijkheid om tot een besluit te komen.

In die omstandigheden, en onder formeel voorbehoud nopens de omvang, welke zij uitdrukkelijk wenst te geven aan de stof die de Constituante mag behandelen en die in bovenstaande beschouwingen wordt uiteengezet, neemt uw Commissie de tekst van het door de Senaat overgemaakte ontwerp (Stuk n° 396) aan, doch wijst er op dat, overeenkomstig de regelen van het Publiek Recht, de voorgenomen *uitoefening van machten noodzakelijk voortvloeit uit de voorafgaande toekenning* er van door een verdrag.

Het verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever.

De Voorzitter a. i.,

A.-E. DE SCHRYVER.

M. PHILIPPART.

A celles-ci la Belgique accorderait, en commun avec d'autres pays et à titre de réciprocité, l'exercice de certains pouvoirs de souveraineté, qui, au regard de la Constitution belge sont actuellement exercés par des organes de droit public interne.

La source, le dépositaire des pouvoirs souverains reste, suivant le prescrit de l'article 25 de la Constitution : *La Nation*; mais certains pouvoirs seront exercés par des organes supranationaux ou internationaux auxquels ils ont été attribués *limitativement* par les traités.

Dans ce cas il n'y a donc ni abandon ni transfert réels de la souveraineté nationale; si la « Communauté » faillit ou lorsque le traité cesse ses effets, l'exercice des pouvoirs en question est repris entièrement par la Belgique. Celle-ci reste une entité distincte de droit international public et demeure une nation souveraine.

La Communauté ne puise pas en elle-même la source de ses pouvoirs; elle ne dispose pas de l'exercice d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont attribués, mais elle peut recevoir par traité tous ceux qui lui sont nécessaires. Dans ce système, des assemblées à pouvoirs législatifs *définis* et recrutées éventuellement en tout ou en partie à la suite d'élections générales à tenir dans chaque pays, sont des organes de la Communauté organisée; elles exercent des pouvoirs et elles ont la compétence législative qui leur sont attribuées par le traité pour l'ensemble du territoire de la Communauté, mais uniquement dans les matières qui leur sont conférées.

Votre Commission, à l'unanimité, constate que telle est bien l'étendue et la portée de la faculté de révision que la Chambre entend donner à la Constituante.

* * *

Comment exprimer cette faculté?

Plusieurs formules peuvent être envisagées.

On peut mettre l'accent soit sur la notion d'attribution soit sur celle d'exercice. On peut aussi joindre les deux mots. Une définition qui parlerait de la compétence à accorder aux nouveaux organismes serait également valable.

La Commission veut cependant tenir compte de l'état d'avancement des travaux au Sénat et de la nécessité de conclure.

C'est dans ces conditions et sous la réserve formelle de l'étendue qu'elle entend expressément donner à la matière que la Constituante pourra traiter et qui est expliquée dans les considérations qui précèdent, que votre Commission accepte le texte du projet transmis par le Sénat (Doc. n° 396), en soulignant que, conformément aux règles du Droit Public, l'exercice de *pouvoirs* qui est envisagé *résultera nécessairement de l'attribution préalable* qui en aura été faite par traité.

Le rapport est approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur.

Le Président a. i.,

A.-E. DE SCHRYVER.

M. PHILIPPART.