

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1969-1970.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

18 FEVRIER 1970.

Revision du titre III de la Constitution, par l'insertion d'un article 25bis, relatif à l'exercice de pouvoirs par des autorités supranationales ou internationales.

(Déclaration du pouvoir législatif, voir « Moniteur Belge » n° 44 du 2 mars 1968).

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION
PAR M. DEHOUSSE.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1969-1970.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

18 FEBRUARI 1970.

Herziening van titel III van de Grondwet, door invoeging van een artikel 25bis, betreffende de uitoefening van bevoegdheden door supranationale of internationale gezagsorganen.

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » n° 44 van 2 maart 1968).

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER DEHOUSSE.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1969-1970.

18 FEVRIER 1970.

Revision du titre III de la Constitution, par l'insertion d'un article 25bis, relatif à l'exercice de pouvoirs par des autorités supranationales ou internationales.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION (1)
PAR M. **DEHOUSSE**.

MESSIEURS,

La revision de la Constitution doit concerner entre autres trois articles que l'on pourrait appeler les articles « internationaux » de notre pacte fondamental : l'article 25bis, qui est une disposition nouvelle; l'article 68, qui doit être remanié, et l'article 107bis, qui doit, lui aussi, venir s'ajouter aux textes existants, à la manière de l'article 25bis.

De ces trois articles, c'est le premier qui fait l'objet du présent rapport.

Comme celle de l'article 68, sa revision figure pour la quatrième fois à l'ordre du jour des Chambres ... Il convient de rappeler, en effet, que la revision décidée en 1954 le fut en grande partie à la suite des doutes qui avaient été exprimés au sujet de la compatibilité des premiers traités européens (C.E.C.A. et C.E.D.) avec les articles 25 et 68 de la Constitution actuelle. Cette première tentative ne devait pas aboutir pour des raisons de politique intérieure générale. Il en fut de même pour la deuxième, qui aurait dû avoir lieu sous la législature suivante (1958-1961) et dont le cadre, plus large, comprenait encore les articles précités.

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

MM. Struye, président; Baert, Calewaert, Custers, De Baeck, de Stexhe, Daq, Herbiet, Housiaux, Hulpiau, Lagasse, Parmentier, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt et Dehousse, rapporteur.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1969-1970.

18 FEBRUARI 1970.

Herziening van titel III van de Grondwet, door invoeging van een artikel 25bis, betreffende de uitoefening van bevoegdheden door supranationale of internationale gezagsorganen.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET (1)
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **DEHOUSSE**.

MIJNE HEREN,

De herziening van de Grondwet heeft onder meer betrekking op drie artikelen die de « internationale » artikelen van onze Grondwet zouden kunnen heten : artikel 25bis, een nieuwe bepaling; artikel 68, dat moet worden bewerkt, en artikel 107bis, dat aan de bestaande teksten moet worden toegevoegd zoals artikel 25bis.

Dit verslag heeft betrekking op het eerste van deze drie artikelen.

Evenals artikel 68, komt het nu al voor de vierde maal aan de orde in de Kamers ... Er zij aan herinnerd dat in 1954 voornamelijk tot herziening besloten werd omdat er twijfel gerezen was over de bestaanbaarheid van de eerste Europese Verdragen (E.G.K.S. en E.D.G.) met de artikelen 25 en 68 van onze Grondwet. Die eerste poging faalde om redenen van algemene binnenlandse politiek. Hetzelfde gebeurde toen de tweede poging gedaan werd tijdens de volgende legislatuur (1958-1961), waarbij in een ruimer kader ook die artikelen nog betrokken waren.

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

De heren Struye, voorzitter; Baert, Calewaert, Custers, De Baeck, de Stexhe, Daq, Herbiet, Housiaux, Hulpiau, Lagasse, Parmentier, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt en Dehousse, verslaggever.

Le Sénat n'a eu l'occasion d'examiner la matière ni lors de la première, ni lors de la deuxième procédure. En revanche, lors de la deuxième, la Chambre des Représentants lui a consacré en Commission des débats fort approfondis, débats dont est sorti un intéressant rapport de M. M.-A. Pierson, malheureusement demeuré sans suite (1).

Depuis lors, le temps a passé et une excellente initiative a été prise en 1965 par un groupe de juristes spécialistes des problèmes de droit international et de droit constitutionnel. Deux journées d'études ont été réservées à nos articles à l'Université de Bruxelles et à l'Université de Louvain (2).

Le Premier Ministre et le Ministre des Affaires étrangères ont de leur côté facilité la tâche de votre Commission en lui communiquant, sous la date du 22 février 1967, un document de travail, qui contient un projet de texte pour chacun des articles 25bis, 68 et 107bis.

Il suit de là que malgré la carence des précédentes procédures de revision, votre Commission dispose d'un matériel scientifique et politique bien au point, qui la met en mesure de formuler des propositions adéquates.

**

L'article 25 de la Constitution actuelle est rédigé comme suit :

« Tous les pouvoirs émanent de la Nation.

« Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».

C'est l'article de base du système qui est le nôtre, le système de la souveraineté nationale, selon lequel la source du pouvoir réside dans le peuple et selon lequel, dès lors, il appartient à ce dernier de se donner les institutions politiques de son choix. Il n'est pas demandé de changer quoi que ce soit à ce grand principe, à ce beau texte linéaire, mais de le compléter par un article *nouveau*, tenant compte des développements intervenus depuis près d'un siècle et demi dans les relations internationales.

Notre Constitution a été à tous égards le limpide et fidèle miroir de son époque, une époque où les relations internationales avaient un caractère quasi élémentaire. N'oublions pas qu'à la fin du XVIII^e siècle, deux auteurs allemands, Pütter et Ompteda, établissant une classification des traités, n'en discernaient que trois espèces : les traités d'alliance, par lesquels se préparent les guerres; les traités de paix, qui mettent fin aux guerres, et dans l'intervalle, si l'on ose ainsi s'exprimer, les traités dits de commerce et de navigation. Tous ces traités se ramenaient en outre au règlement de rapports *entre Etats*.

(1) Chambre, session 1957-1958, n° 906-4.

(2) L'adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales — Actes du colloque conjoint des 6 et 7 mai 1965 — Editions de l'Institut de Sociologie.

De Senaat kreeg noch bij de eerste, noch bij de tweede poging de kans om de zaak te onderzoeken. De Kamer van Volksvertegenwoordigers daarentegen kon er de tweede maal een zeer grondige commissiebespreking aan wijden, die leidde tot een interessant verslag van de hand van de heer M.A. Pierson, dat jammer genoeg zonder gevolg gebleven is (1).

Inmiddels ging de tijd voorbij en in 1965 kwam het tot een voortreffelijk initiatief van een groep juristen gespecialiseerd in het volkenrecht en het staatsrecht. De betrokken artikelen kwamen in behandeling op twee studiedagen die in de universiteiten van Brussel en Leuven gehouden werden (2).

Hunnerzijds hebben de Eerste-Minister en de Minister van Buitenlandse Zaken de taak van uw Commissie vergemakkelijkt door haar op 22 februari 1967 een werkstuk te overhandigen met een ontwerp van tekst voor elk van de artikelen 25bis, 68 en 107bis.

Daaruit volgt dat, ondanks het falen van de voorgaande herzieningsprocedures, uw Commissie over degelijk wetenschappelijk en politiek materiaal beschikt, dat haar in staat stelt om passende voorstellen te formuleren.

**

Artikel 25 van de huidige Grondwet luidt als volgt :

« Alle machten gaan uit van de Natie.

« Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald ».

Dit is het basisartikel van ons systeem, het systeem van de nationale soevereiniteit, volgens hetwelk de bron van de macht gelegen is in het volk en het volk dus ook de politieke instellingen kan kiezen die het wenst. Er wordt niet gevraagd wat dan ook te veranderen aan dit grote beginsel, aan deze prachtige rechtlijnige tekst, maar er een *nieuw* artikel aan toe te voegen waarin rekening wordt gehouden met de ontwikkeling die zich sinds nagenoeg anderhalve eeuw in de internationale betrekkingen heeft voorgedaan.

Onze Grondwet was in elk opzicht een helder en getrouw spiegelbeeld van haar tijd, een tijd toen de internationale betrekkingen een bijna elementair karakter hadden. Laten wij niet vergeten dat twee Duitse auteurs, Pütter en Ompteda, die op het einde van de 18^e eeuw een classificatie van de verdragen opmaakten, hierin slechts drie soorten onderscheiden : de alliantieverdragen, als voorbereiding tot de oorlog; de vredesverdragen, die een eind maken aan de oorlog en intussentijd, als men het zo mag uitdrukken, de zgn. handels- en scheepvaartverdragen. Bovendien waren die verdragen dan nog gericht op het regelen van de betrekkingen *tussen Staten*.

(1) Kamer, zitting 1957-1958, n° 906-4.

(2) L'adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales — Actes du colloque conjoint des 6 et 7 mai 1965 — Editions de l'Institut de Sociologie.

De nos jours, la situation a bien changé. Les traités se sont multipliés, leur objet est devenu pratiquement identique à celui des lois, ce qui affecte profondément leur nature juridique et fait d'eux un procédé législatif de toute première importance. Souvent aussi, les traités contemporains ont même pour raison d'être de s'appliquer dans l'ordre juridique interne des Etats, ce qui pose, entre autres, le problème à la solution duquel l'article 107bis a pour mission de pourvoir.

Relevons également l'apparition de nombreuses institutions ou organisations internationales poursuivant les objectifs les plus précis.

Un débat s'est élevé au sein de votre Commission quant à la terminologie à adopter à ce sujet. Certains membres ont déclaré préférer le mot « *organisations* », qui leur paraît plus exact. Effectivement, une institution, en droit, ne débouche pas toujours sur une organisation, tandis que toute organisation présuppose une institution.

La majorité des membres se sont néanmoins prononcés pour le mot « *institutions* » qu'ils estiment plus conforme à la terminologie usitée chez nous.

De toute manière, ces institutions internationales sont investies, par les traités qui les établissent, de compétences sans doute variables, mais pouvant aller dans certains cas jusqu'à se substituer, dans une certaine mesure, à des prérogatives ayant, jusqu'à présent, toujours appartenu aux Etats. On s'en est tout particulièrement rendu compte quand sont venus en discussion les premiers traités communautaires. A tout le moins s'accorda-t-on sur un point : ce fut pour estimer qu'il serait utile, afin d'éviter toute controverse sur la constitutionnalité de pareils traités, d'introduire dans la Constitution une clause expresse autorisant leur conclusion.

Le Gouvernement précédent s'est en somme fait l'écho, un peu lointain, de cette préoccupation en préconisant dans son document de travail une clause ainsi libellée :

« Article 25bis. — L'exercice de compétences déterminées peut être attribué par une loi ou par un traité à des personnes de droit public international. »

Ce texte a entraîné quelques commentaires de la part de votre Commission et de son rapporteur.

Ils portent tout d'abord sur l'emploi des mots « *P'exercice* ». Sur cette notion, un accord s'était réalisé à la Commission de la Chambre et il transparait dans le rapport de M. Pierson. Il ne s'agit donc en aucune manière d'un abandon pur et simple. Ce n'est point là l'effet, faut-il vraiment le souligner, d'une quelconque hostilité envers les transformations qui s'opèrent aujourd'hui dans la structure des relations internationales. C'est simplement celui d'un réflexe de prudence pour le cas où de telles institutions viendraient à disparaître. C'est également la constatation d'un fait, à savoir que ces institutions ou certaines d'entre elles peuvent fort bien n'être conçues que pour une durée limitée. Il faut dès lors clairement stipuler que celui qui a conféré les compétences les recouvre. Le mot « *exercice* » permet d'y arriver sans difficulté, tout en garantissant aux institutions intéressées ce qui importe avant tout, c'est-à-dire la réalité de leur fonctionnement.

Op onze dagen is de toestand wel heel anders. Er zijn veel meer verdragen, zij zijn naar inhoud vrijwel gelijk aan wetten, wat hun juridisch karakter diepgaand wijzigt en er een allerbelangrijkst wetgevingsprocédé van maakt. Veelal is het juist de bedoeling van hedendaagse verdragen om toepassing te vinden in de inwendige rechtsorde van de Staten, wat onder meer het probleem doet rijzen waarvoor artikel 107bis een oplossing aan de hand zal moeten doen.

Vermeldenswaard is ook het ontstaan van een groot aantal internationale instellingen of organisaties die de meest uiteenlopende doeleinden nastreven.

Er ontstond zich een bespreking in uw Commissie over de terminologie die in dit opzicht moet worden gebruikt. Bepaalde commissieleden verklaarden de voorkeur te geven aan het woord « *organisaties* », dat hun juister lijkt. Immers, in rechte, mondt een instelling niet altijd uit in een organisatie, terwijl elke organisatie een instelling vooronderstelt.

De meerderheid van de commissieleden sprak zich niettemin eenparig uit voor het woord *instellingen*, dat zij meer in overeenstemming acht met de bij ons gebruikelijke terminologie.

Hoe dan ook, deze internationale instellingen krijgen in de desbetreffende verdragen bevoegdheden toegewezen, die weliswaar van geval tot geval verschillen maar soms tot op zekere hoogte in de plaats treden van bevoegdheden die tot dan toe steeds aan de Staten hadden toebehoord. Dit werd vooral scherp gevoeld toen de eerste gemeenschapsverdragen in bespreking kwamen. Op één punt was er althans overeenstemming, en wel dat het ter voorkoming van iedere betwisting over de grondwettigheid goed zou zijn dat in de Grondwet een uitdrukkelijke bepaling wordt opgenomen om het sluiten van dergelijke verdragen toe te laten.

Wij vinden van die bezorgdheid overigens een — zij het wat verre — weerklink in het werkdocument van de vorige regering, waarin een clausule voorkomt van de volgende inhoud :

« Artikel 25bis. — Het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden kan door een wet of door een verdrag aan personen van internationaal publiekrecht worden opgedragen. »

Deze tekst heeft enige commentaar uitgelokt van uw Commissie en haar verslaggever.

Allereerst over het gebruik van de woorden « *het uitoefenen* ». Omtrent dit begrip werd overeenstemming bereikt in de Kamercommissie, zoals het verslag van de h. Pierson laat doorschemeren. Het gaat dus niet zonder meer om een afstand van bevoegdheid. En dit stamt in 't geheel niet — behoeven wij dit werkelijk te onderstrepen — uit een gevoel van vijandigheid ten opzichte van de tegenwoordige structuurveranderingen in de internationale verhoudingen. Maar eenvoudig uit een gevoel van voorzichtigheid voor het geval dat die instellingen mochten komen te verdwijnen. En ook omdat het een feit is dat die instellingen of sommige ervan wellicht berekend zijn om maar een bepaalde tijd te duren. Daarom moet duidelijk bedongen worden dat degene die de bevoegdheden heeft toegekend, ze ook terugkrijgt. Met het woord « *uitoefenen* » gaat dit zonder bezwaar en tevens wordt aan de betrokken instellingen de hoofdzakelijk gewaarsborgd, nl. dat zij werkelijk kunnen functioneren.

Le mot « *compétences* » mérite également de retenir l'attention. Il peut englober deux domaines : celui des attributions et celui des pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de celles-ci. On sait que c'est dans ce sens que le mot est communément entendu dans la terminologie actuelle des traités, et notamment dans celle des traités européens.

Des membres de votre Commission ont donc suggéré de le maintenir.

D'autres ont estimé en revanche que l'article 25*bis* étant appelé à prendre place au titre III de la Constitution, qui traite « des pouvoirs », c'est cette formule qu'il convenait de conserver par souci d'homogénéité. Les compétences qu'il s'agit de transférer à des institutions internationales sont d'ailleurs en dernière analyse des démembrements de l'un ou l'autre desdits pouvoirs. Etant donné qu'en néerlandais le mot équivalent à « pouvoirs », au sens abstrait, ne peut être rendu que par « *bevoegdheden* », il y a lieu de l'utiliser dans le texte néerlandais.

La majorité de la Commission s'est rallié à ce point de vue.

Le document de travail précise, d'autre part, que les compétences auxquelles il fait allusion devront s'entendre de compétences « *déterminées* ». On a voulu éliminer ainsi l'hypothèse d'un transfert massif, aboutissant en définitive à vider l'Etat de toute substance. C'est toutefois là une hypothèse complètement chimérique dans le monde contemporain et on n'aperçoit pas ce qui pourrait lui valoir un jour un meilleur sort, quand ce ne serait que parce que l'Etat remplit des fonctions utiles dans la société internationale. Aussi est-il sage de donner une explication plus réaliste de l'emploi de l'adjectif « *déterminées* », c'est que l'un (l'Etat) doit savoir ce qu'il donne et l'autre (l'institution) ce qu'elle reçoit. L'amoinissement des compétences de l'Etat est chose trop grave et la construction de la société internationale chose trop sérieuse pour que cela ne s'exprime pas nettement.

Par quel moyen ? Le document de travail répond : « *par une loi ou par un traité* ». Votre Commission propose d'invertir l'ordre des facteurs. Normalement, c'est par un traité que doit s'accomplir l'attribution, à une institution internationale, de l'exercice de compétences déterminées. Ce traité sera le plus souvent celui qui donne naissance à l'institution elle-même. Quant à la loi, on ne la conçoit guère qu'en cours de route, pour des mesures d'exécution du traité ou des développements de celui-ci. Encore ces mesures ou ces développements prendront-ils maintes fois la forme d'un autre traité, soumis dans l'ordre interne à une simple loi d'approbation.

A remarquer que l'article 25*bis* n'exprime aucune exigence de majorité spéciale et, notamment, de majorité des deux tiers. Il faut toutefois le mettre en relation à cet égard avec le paragraphe 5 du nouvel article 68, tel qu'il est proposé par le document de travail. Aux termes de ce paragraphe, les conditions de présence et de majorité requises pour la révision de la Constitution s'appliquent aux traités conclus en vertu de l'article 25*bis* ou, *a fortiori*, dérogeant à la Consti-

Ook het woord « *bevoegdheden* » verdient de aandacht. Het schept de mogelijkheid twee gebieden te omspannen : enerzijds de toegewezen taak en anderzijds het vermogen om die te volbrengen. Zoals bekend, is het in deze zin dat het woord gemeenlijk wordt verstaan in de huidige verdragsterminologie, met name in de Europese verdragen.

Sommige leden van uw Commissie stelden derhalve voor het te handhaven.

Andere commissieleden daarentegen waren van mening dat, aangezien artikel 25*bis* thuishoort in titel III van de Grondwet, die handelt over « Les Pouvoirs », het woord « *pouvoirs* » moet worden behouden met het oog op de homogeniteit. De bevoegdheden die moeten worden overgedragen aan internationale instellingen zijn trouwens per slot van rekening afsplitsingen van een van die machten. Aangezien in het Nederlands het equivalent voor het woord « *pouvoirs* » in abstracte zin niet anders kan zijn dan « *bevoegdheden* » behoort die term in de Nederlandse tekst te worden gebruikt.

De meerderheid van uw Commissie verenigde zich met dit standpunt.

Het werkstuk zegt verder dat de bevoegdheden waarop het zinspeelt moeten worden opgevat als « *bepaalde* » bevoegdheden. Dit om een massale overdracht te voorkomen, die ten slotte zou leiden tot een volledige uitholling van de Staat. In de wereld van vandaag is dit echter een volslagen denkbare hypothese en men ziet niet goed in hoe dit ooit anders zou worden, al was het maar omdat de Staat een nuttige functie vervult in de internationale samenleving. Het is dan ook best een realistischer verklaring te geven voor het gebruik van het hoedanigheidswoord « *bepaalde* », nl. dat de een (de Staat) moet weten wat hij geeft en de ander (de instelling) wat zij krijgt. De aftakeling van de bevoegdheden van de Staat is een te ernstige zaak en de opbouw van de internationale gemeenschap een te gewichtige zaak om hier geen klare taal te spreken.

Maar hoe ? Het werkdokument antwoordt : « *door een wet of door een verdrag* ». Uw Commissie stelt voor de volgorde om te keren. Normalerweise moet de uitoefening van bepaalde bevoegdheden door een verdrag worden opgedragen aan een internationale instelling. Dit zal meestal het verdrag zijn waardoor de instelling zelf in het leven wordt geroepen. Wat de wet betreft, deze zal pas onderweg een rol gaan spelen, nl. bij de uitvoering of de nadere uitwerking van het verdrag. En dan nog zullen de daartoe strekkende maatregelen veelal de vorm aannemen van een ander verdrag, dat in het interne recht aan een gewone goedkeuringswet onderworpen is.

Op te merken valt dat artikel 25*bis* geen eisen stelt op het stuk van een bijzondere meerderheid en, met name, van een tweederdemeerderheid. Te dien aanzien behoort het evenwel in verband te worden gebracht met paragraaf 5 van het nieuwe artikel 68, zoals in het werkdokument voorgesteld. Luidens die paragraaf gelden de eisen van aanwezigheid en meerderheid voor de herziening van de Grondwet, ook voor de verdragen die worden gesloten krachtens artikel 25*bis* of

tution. C'est une thèse qui a été maintes fois formulée au cours des travaux préparatoires de l'article 25bis. Elle a recueilli l'assentiment de votre Commission.

Le texte ci-après et le présent rapport ont été adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,
F. DEHOUSSE.

Le Président,
P. STRUYE.

TEXTE PROPOSE
PAR LA COMMISSION.

ARTICLE UNIQUE.

La Constitution est complétée par un article 25bis libellé comme suit :

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

a fortiori, voor die welke afwijken van de Grondwet. Deze stelling is herhaaldelijk te berde gebracht tijdens de voorbereidende werkzaamheden van artikel 25bis. Uw Commissie heeft er zich mee verenigd.

De onderstaande tekst en dit verslag zijn met algemene stemmen aanvaard.

De Verslaggever,
F. DEHOUSSE.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

TEKST VOORGEDRAGEN
DOOR DE COMMISSIE.

ENIG ARTIKEL.

In de Grondwet wordt een artikel 25bis ingevoegd, luidende :

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