

Chambre des Représentants

Kamer der Volksvertegenwoordigers

7 MAI 1953.

PROPOSITION

relative à la révision de la Constitution.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS.

La révision de la Constitution s'impose d'urgence.

Sans doute se recommande-t-elle pour des raisons d'ordre général. Depuis 120 ans la constitution n'a été révisée que deux fois, en 1893 et en 1921. Il est nécessaire, en présence de l'évolution constante des faits et des idées, que le pouvoir constituant confronte périodiquement nos vénérables textes constitutionnels avec les réalités contemporaines et procède aux adaptations qui se révéleraient indispensables.

Mais des motifs particuliers confèrent à ce travail un caractère de véritable urgence : il s'agit des problèmes posés dans l'ordre international par l'intégration européenne et spécialement par les trois traités conclus ou en cours d'élaboration et auxquels la Belgique est partie.

La Constitution date d'une époque où il n'existait aucun ordre juridique international ou tout au moins aucune institution liant juridiquement les Etats. Il est naturel que nos pères n'aient pas prévu des événements qui ne devaient se produire qu'un siècle plus tard; au surplus au moment où ils rédigeaient notre charte fondamentale le jeune Etat venait de conquérir son indépendance et dès lors la souveraineté intégrale de l'Etat apparaissait comme la préoccupation principale dominant les travaux du Congrès National.

Il n'en est plus de même aujourd'hui. La notion même d'Etat souverain est dépassée par les événements en ce sens qu'il n'est plus possible à un Etat comme le nôtre, pas plus qu'à un individu au sein d'une collectivité interne, de nier qu'il fasse partie d'une collectivité internationale génératrice de droits et d'obligations, et par le fait même, de limitations à son autonomie politique et juridique.

Déjà lors de l'approbation du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de sérieuses réserves avaient été faites quant à la compatibilité d'un tel traité avec nos textes constitutionnels.

Aujourd'hui le fait est plus flagrant encore : les obligations découlant du traité de Paris du 27 mai 1952 instituant la communauté européenne de défense sont manifestement contraires à notre constitution.

7 MEI 1953.

VOORSTEL

tot herziening van de Grondwet.

TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN.

Het is dringend nodig de Grondwet te herzien.

Die herziening is zeker vereist om redenen van algemene aard. Sedert 120 jaar werd de Grondwet slechts tweemaal herzien, nl. in 1893 en in 1921. Ten overstaan van de gestadige ontwikkeling van de feiten en van de denkbeelden, moet de grondwetgevende macht onze eerbiedwaardige grondwettelijke teksten op geregelde tijdstippen toetsen aan de werkelijkheid van de dag, en overgaan tot de aanpassingen die volstrekt nodig mochten blijken.

Er zijn echter bijzondere redenen die aan dit werk een waarlijk dringend karakter verlenen, nl. de vraagstukken die zich op internationaal gebied voordoen wegens de Europese integratie en, inzonderheid, in verband met de drie verdragen die werden gesloten of die thans worden opgemaakt, en waarbij België partij is.

De Grondwet dagtekent uit de tijd toen er geen enkele internationale rechtsorde bestond, of althans geen enkele instelling die de Staten juridisch verbond. Het spreekt vanzelf dat onze voorgangers de gebeurtenissen niet konden voorzien die zich eerst een eeuw later zouden voordoen; bovendien, had de jonge Staat, toen zij onze Grondwet opstelden, pas zijn onafhankelijkheid veroverd en bleek de volledige soevereiniteit dan ook de hoofdbekommernis van de werkzaamheden van het Nationaal Congres.

Dit is thans niet meer het geval. Het begrip zelf van de soevereine Staat werd door de gebeurtenissen voorbijgestreefd, in die zin dat een Staat zoals de onze, evenmin als een enkeling in een interne gemeenschap niet meer kan ontkennen dat hij deel uitmaakt van een internationale gemeenschap waaruit rechten en verplichtingen en, door het feit zelf, beperkingen van zijn politieke en juridische zelfstandigheid voortvloeien.

Reeds bij de goedkeuring van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, werd ernstig voorbehoud gemaakt over de verenigbaarheid van een dergelijk verdrag met onze grondwettelijke teksten.

Thans valt het feit nog meer in het oog : de verplichtingen, die voortvloeien uit het Verdrag van Parijs van 27 Mei 1952 tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap druisen klaarblijkelijk tegen onze Grondwet in.

Le doute n'est guère permis à ce sujet. On n'aperçoit pas comment on pourrait déclarer compatible avec celle-ci un ensemble d'institutions ôtant au Roi le commandement effectif de la plus grande partie de l'armée en temps de paix comme en temps de guerre, au pouvoir législatif la prérogative de fixer annuellement le contingent et de déterminer le montant du budget de la Défense nationale, à nos cours et tribunaux le droit de connaître souverainement de certains litiges.

Le Conseil d'Etat, consulté sur ce point, s'est prononcé sans équivoque dans le sens de l'inconstitutionnalité du traité.

Si même le Gouvernement ou tout au moins tel ou tel membre du Gouvernement ne se range pas à cet avis, personne ne conteste qu'en ce qui concerne le troisième traité en cours d'élaboration, celui relatif à la communauté politique européenne, son adoption ne nécessite une révision constitutionnelle, maintes des dispositions envisagées, quelles que soient les modalités de la rédaction finalement adoptée, étant inconciliables avec notre Constitution de 1831.

* * *

Or il n'est pas sans gravité de voir le Gouvernement, dans le même temps où il sollicite du Parlement la ratification du traité de Paris, se refuser pour des raisons de simple politique intérieure à procéder à la révision de la Constitution.

Si même le ministre des Affaires Etrangères déclare se rallier à la thèse de la constitutionnalité du traité, il ne s'agit là que d'un avis individuel inspiré par l'opportunisme politique et qui ne semble pas engager le gouvernement tout entier. Il semble que d'autres membres du gouvernement estiment plutôt que l'importance du traité et l'urgence justifient qu'on passe outre aux scrupules constitutionnels.

L'opposition libérale ne méconnaît pas cette urgence. Elle est pleinement consciente de l'importance du traité de la C. E. D. Beaucoup de ses membres, disposés à le voter, croient même qu'il n'est pas possible de retarder cette approbation jusqu'à ce que la procédure de révision constitutionnelle, extrêmement lente dans notre pays, ait abouti à son terme. Mais aucun d'entre eux sans doute n'accepterait de voter cette ratification s'il n'avait la certitude que la mise en concordance de notre droit interne avec le droit international va être immédiatement entreprise; il serait inadmissible que le gouvernement compte sur le concours de l'opposition pour voter le traité, en même temps qu'il se refuserait, pour des considérations purement partisans, à procéder à une adaptation constitutionnelle dont la nécessité ne peut plus guère être contestée.

C'est dans ces circonstances que les gauches libérales de la Chambre et du Sénat ont décidé de se substituer à la carence gouvernementale en soumettant aux deux assemblées une proposition de révision de la Constitution.

* * *

Celle-ci est limitée au domaine international.

Sans méconnaître l'existence d'autres problèmes d'ordre interne qui peuvent justifier une révision constitutionnelle, sans prendre actuellement parti entre les différentes revendications politiques qui pourront surgir au cours des travaux de la révision et dont on ne peut préjuger, il est évident que les problèmes d'intégration européenne rappelés ci-dessus justifient déjà pleinement par eux-mêmes la procédure de la révision.

Daaromtrent is twijfel bijna niet meer mogelijk. Men ziet niet in hoe de Grondwet verenigbaar zou kunnen worden verklaard met een complex van instellingen, waardoor aan de Koning het werkelijk bevel over het grootste gedeelte van het leger in vredetijd en in oorlogstijd, aan de wetgevende macht het recht tot vaststelling van het jaarlijks contingent en van het bedrag van de begroting van Landsverdediging, aan onze hoven en rechtbanken het recht om souverain kennis te nemen van sommige geschillen, wordt onttrokken.

De Raad van State werd dienomtrent geraadpleegd en verklaarde op ondubbelzinnige wijze dat het verdrag ongrondwettelijk is.

Zelfs indien de Regering, of althans het een of ander lid van de Regering, zich niet bij zulk advies aansluit, wordt door niemand betwist, dat voor het derde verdrag hetwelk in voorbereiding is, namelijk dat betreffende de Europese politieke gemeenschap, de Grondwet moet herzien worden, daar menige voorgestelde bepaling onverenigbaar is met onze Grondwet van 1831, welke de modaliteiten van de uiteindelijk aangenomen redactie ook mogen wezen.

* * *

Het is evenwel niet van gevaar ontbloomt dat de Regering terwijl zij het Parlement verzoekt om het verdrag van Parijs te bekrachtigen, om redenen van louter binnenlandse politiek, weigert de Grondwet te herzien.

Zelfs indien de Minister van Buitenlandse Zaken verklaart zich met de stelling van de grondwettelijkheid van het verdrag te verenigen, geldt het slechts een individuele mening, die door politiek opportunisme wordt ingegeven en welke niet bindend lijkt te zijn voor de ganse Regering. Andere leden van de Regering schijnen veeleer van oordeel te zijn dat geen rekening moet gehouden worden met de grondwettelijke bezwaren wegens het belang en de spoedeisende aard van het verdrag.

De liberale oppositie ontkent niet dat de zaak dringend is. Zij is zich het belang van het E. D. G.-Verdrag ten volle bewust. Veel van haar leden zijn bereid het goed te keuren, en zij geloven zelfs dat deze goedkeuring onmogelijk kan worden uitgesteld tot na afloop van de procedure tot grondwetsherziening, welke uiterst traag is in ons land. Maar het lijdt geen twijfel dat geen hunner zou aanvaarden deze bekrachtiging goed te keuren zo hij de zekerheid niet had dat de aanpassing van ons recht aan het internationaal recht onmiddellijk zal worden aangevat; het ware onaannemelijk, dat de Regering zou rekenen op de samenwerking van de oppositie om het verdrag goed te keuren, en tevens, om louter partijpolitieke redenen, zou weigeren over te gaan tot de aanpassing van de Grondwet, waarvan de noodzakelijkheid vrijwel niet meer in twijfel kan worden getrokken.

In die omstandigheden hebben de liberale linkerzijden van Kamer en Senaat besloten, in de plaats van de in gebreke blijvende Regering te treden en zelf aan beide Vergaderingen een voorstel tot herziening van de Grondwet voor te leggen.

* * *

Dit voorstel is beperkt tot het internationaal domein.

Zonder het bestaan te loochenen van andere, binnenlandse vraagstukken, waardoor grondwetsherziening wordt gewettigd, zonder reeds nu partij te kiezen in verband met de verschillende politieke eisen, die in de loop van de herzieningswerkzaamheden kunnen gesteld worden en waarop men niet kan vooruitlopen, ligt het voor de hand dat de hierboven vermelde vraagstukken van Europese integratie op zichzelf reeds volstaan om de herzieningsprocedure ten volle te wettigen.

Les auteurs de la présente proposition désirent s'en référer expressément, sur ce point, aux travaux de M. Ganshof van der Meersch, avocat général à la Cour de Cassation, professeur à l'Université de Bruxelles, et notamment au rapport présenté par lui sous le titre « La Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international » à la XII^e Journée interuniversitaire d'Etudes juridiques » tenue à Louvain le 21 juin 1952, publié dans les *Annales de Droit et de Sciences politiques*, n° 49, tome XII.

L'auteur y analyse les raisons pour lesquelles la révision de la Constitution s'impose; il démontre qu'il n'y a pas lieu de réviser en détail chacun des articles mais au contraire d'adopter, comme l'ont fait les constitutions de nos pays voisins, un ou plusieurs textes de caractère général. Il cite à cet égard les textes suivants :

Constitution fédérale allemande du 8 mai 1949 : « La Fédération peut, par voie législative, transférer des droits de souveraineté à des institutions internationales » (art. 24).

Constitution italienne du 1^{er} janvier 1948 : « L'Italie consent dans des conditions de parité avec les autres Etats aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre qui assure la paix et la justice entre les nations » (art. 2).

Constitution française du 27 octobre 1946 : « Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix » (préambule).

Depuis la publication de l'étude de M. Ganshof, les Pays-Bas ont également procédé à l'adaptation de leur constitution dans le même sens.

M. le Professeur Ganshof propose ensuite des solutions concrètes et des textes qui pourraient être adoptés en Belgique.

Il se prononce notamment sur la question importante et délicate de savoir si les nouveaux textes devront prévoir que les traités qui comportent des abandons de souveraineté devront réunir la majorité simple ou la majorité qualifiée des deux tiers pour être approuvés par le Parlement.

Il propose en conséquence les textes nouveaux suivants :

A) Article 25, alinéa 3 : « Cette disposition ne fait pas obstacle aux délégations qui peuvent être consenties par les traités en faveur d'organes internationaux dans l'intérêt de la sécurité ou de la prospérité. »

B) Article 68, alinéa 3 : Les traités par lesquels est attribué à des organes internationaux, le pouvoir d'accomplir de plein droit ou sous la seule condition de vérification de leur authenticité des actes exécutoires en Belgique et ceux qui règlent les droits, n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par les Chambres par une décision qui réunit au moins les deux tiers des suffrages. » (M. le Professeur Ganshof propose deux autres variantes quant à la rédaction de ce texte, mais dans le même sens.)

C) Article 68, alinéa 4 : « Il en est de même des traités qui ont pour effet de limiter les droits garantis aux Belges par le Titre II de la Constitution. »

D) Article 68, alinéa 3, suite : « Les Chambres réunies constatent l'obligation, en raison de la nature du traité,

De indiens van dit voorstel wensen op dit punt met nadruk te verwijzen naar het werk van de heer Ganshof van der Meersch, Advocaat-Generaal bij het Hof van Verbreking en professor aan de Brusselse Universiteit, inzonderheid naar het verslag, dat hij onder de titel « La Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international » heeft uitgebracht op de XII^{de} Interuniversitaire Dag voor Rechtskundige Studiën, gehouden te Leuven op 21 Juni 1952, en dat verschenen is in de « *Annales de Droit et de Sciences politiques* », n° 49, deel XII.

Schrijver zet de redenen uiteen, waarom een Grondwetsherziening noodzakelijk is; hij toont aan dat het er niet om gaat elk artikel afzonderlijk te herzien, maar integendeel een of meer teksten van algemene aard aan te nemen, zoals de wetgevende vergaderingen van onze buurlanden hebben gedaan. Hij haalt in dit verband volgende teksten aan :

Grondwet van de Duitse Bondsrepubliek, dd. 8 Mei 1949 : « De Bondsrepubliek kan, langs wetgevende weg, soevereiniteitsrechten overdragen aan internationale instellingen » (art. 24).

Italiaanse Grondwet, dd. 1 Januari 1948 : « Italië aanvaardt, onder voorwaarde van gelijkgerechtigdheid met de andere Staten, de soevereiniteitsbeperkingen die nodig zijn voor het vestigen van een orde, waardoor vrede en rechtvaardigheid onder de naties gewaarborgd worden » (art. 2).

Franse Grondwet, dd. 27 October 1946 : « Onder beding van wederkerigheid, aanvaardt Frankrijk de soevereiniteitsbeperkingen, die vereist zijn voor de organisatie en de verdediging van de vrede » (inleiding).

Sedert het verschijnen van de studie van de heer Ganshof, heeft ook Nederland zijn grondwet in dezelfde zin aangepast.

Professor Ganshof stelt vervolgens concrete oplossingen en teksten voor, welke in België zouden kunnen aanvaard worden.

Hij spreekt zich onder meer uit over de belangrijke en kiese vraag, of de nieuwe teksten zullen moeten bepalen dat de verdragen welke afstand van soevereiniteit beogen de gewone meerderheid of de twee derde meerderheid zullen moeten verenigen om door het Parlement goedgekeurd te worden.

Hij stelt dienvolgens de volgende nieuwe teksten voor :

A) Artikel 25, 3^{de} lid : « Deze bepaling verzet zich niet tegen de overdrachten welke in het belang van de veiligheid of van de welvaart door de verdragen kunnen toegestaan worden ten gunste van internationale organen. »

B) Artikel 68, 3^{de} lid : « De verdragen krachtens welke aan internationale organen de bevoegdheid wordt toegekend om van rechtswege of mits als enige voorwaarde de echtheid na te gaan van de in België executoire akten en die welke de rechten regelen, hebben slechts uitwerking nadat zij door de Kamers zijn goedgekeurd bij een beslissing welke tenminste twee derde der stemmen verenigt. » (Professor Ganshof stelt twee andere varianten voor, wat de redactie van deze tekst aangaat, doch beide in dezelfde zin).

C) Artikel 68, 4^{de} lid : « Hetzelfde geldt voor de verdragen welke beperking ten gevolge hebben van de rechten welke bij Titel II van de Grondwet aan de Belgen gewaarborgd worden. »

D) Artikel 68, 3^{de} lid, vervolg : « De verenigde Kamers stellen de verplichting vast, wegens de aard van het ver-

d'avoir recours à cette procédure si un tiers au moins des membres de l'une des deux Chambres le demande. »

E) Article 107, alinéa 2 : « Ils n'appliquent les lois que si elles sont conformes aux traités régulièrement approuvés et publiés de la manière prescrite par l'article 68. »

On se reportera à l'étude de M. le Professeur Ganshof citée plus haut si l'on désire connaître les raisons pour lesquelles il propose ces diverses solutions. Nous les avons citées à titre documentaire mais nous n'avons pas cru devoir nous prononcer définitivement dès à présent sur les solutions proposées. C'est aux nouvelles Chambres constituantes qu'il appartiendra de le faire. Pour l'instant la tâche des trois branches du pouvoir législatif se borne à déterminer les articles de la Constitution qu'il y a lieu de réviser.

Telle est la portée de notre proposition. Conformément aux précédentes elle n'est pas rédigée sous forme de proposition de loi mais bien sous forme de déclaration. Si chacune des branches du pouvoir législatif adopte celle-ci, la procédure de révision sera déclenchée; la dissolution des Chambres en résultera et il y aura lieu de procéder à l'élection des Chambres Constituantes.

On n'a que trop tardé à entamer l'œuvre de la révision. La Belgique est le dernier des six pays membres de la Communauté du Charbon et de l'Acier et de la Communauté de Défense dont la constitution, non encore adaptée, entrave l'intégration européenne. Notre pays, dont les juristes de droit international ont été parmi les premiers et qui a toujours été à l'avant-plan de l'évolution juridique internationale, est actuellement fort en retard. En cela comme dans bien d'autres domaines la majorité politique qui gouverne ce pays se montre rétrograde et en retard sur l'évolution des faits et des idées. Le libéralisme belge n'entend pas, quant à lui, partager cette responsabilité.

drag, tot deze procedure over te gaan, indien tenminste een derde der leden van een van beide Kamers zulks vraagt. »

E) Artikel 107, 2^{de} lid : « Zij passen de wetten slechts toe indien deze overeenstemmen met regelmatig op de in artikel 68 bepaalde wijze goedgekeurde en bekendgemaakte verdragen. »

Wie wenst de redenen te kennen waarom hij deze verschillende oplossingen voorstelt, leze voormelde studie van Professor Ganshof. Wij hebben ze ter inlichting vermeld, doch wij hebben niet gemeend ons reeds nu voorgoed te moeten uitspreken over de voorgestelde oplossingen. Dit is de taak van de nieuwe Grondwetgevende Kamers. Voor het ogenblik beperkt de taak der drie takken van de wetgevende macht er zich toe, de artikelen van de Grondwet aan te duiden, welke moeten herzien worden.

Ziedaar de draagwijdte van ons voorstel. Evenals de vorige, werd het niet opgesteld in de vorm van een wetsvoorstel, doch wel van een verklaring. Indien iedere tak van de wetgevende macht het aanneemt, zal de herzieningsprocedure ingezet worden; hieruit zal dan Kamerontbinding volgen en zal tot de verkiezing van de Grondwetgevende Kamers moeten overgegaan worden.

Men heeft reeds al te lang gedraald om het herzieningswerk aan te vatten. België is het laatste van de zes landen leden der Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en van de Europese Defensiegemeenschap waarvan de nog niet aangepaste Grondwet de Europese integratie belemmert. Ons land, waarvan de juristen in het internationaal recht onder de eersten waren en dat steeds aan de spits heeft gestaan van de internationale rechtsontwikkeling, is thans ten achter. Op dit gebied zoals op vele andere, geeft de politieke meerderheid die dit land bestuurt blijk van achterlijkheid ten overstaan van de ontwikkeling van de feiten en de denkbelden. Het Belgisch liberalisme wil die verantwoordelijkheid niet helpen dragen.

R. LEFEBVRE,
J. REY,
H. LIEBAERT.

PROJET DE DECLARATION

« Il y a lieu de réviser les articles 25, 68 et 107 de la Constitution. »

7 mai 1953.

R. LEFEBVRE,
J. REY,
H. LIEBAERT.

ONTWERP VAN VERKLARING

« Er is aanleiding tot herziening van de artikelen 25, 68 en 107 der Grondwet. »

7 Mei 1953.