

Chambre des Représentants

Kamer der Volksvertegenwoordigers

1952-1953.

PROJET DE DECLARATION

relatif à la révision des articles 1, alinéa 4, 25, 39, 47, 52, 57, 68 de la Constitution et des dispositions transitoires aux articles 47, 53 et 56bis.

PROJET DE LOI

portant approbation des actes internationaux suivants: — Traité instituant la Communauté Européenne de Défense et actes annexes; — Protocole additionnel au Traité de l'Atlantique Nord relatif aux engagements d'assistance des parties au Traité de l'Atlantique Nord envers les Etats membres de la Communauté Européenne de Défense; — Traité entre le Royaume-Uni et les Etats membres de la Communauté Européenne de Défense, signés à Paris, le 27 mai 1952.

AVIS DONNE AU GOUVERNEMENT PAR :

MM. Georges DOR, Professeur à l'Université de Liège;

J. GANSHOF van der MEERSCH, Professeur à l'Université de Bruxelles;

Paul DE VISSCHER, Professeur à l'Université de Louvain;

J. MAST, Professeur à l'Université de Gand,

au sujet des dispositions constitutionnelles qu'il y aurait lieu à reviser en vue de permettre l'adhésion de la Belgique à une communauté politique supranationale.

* * *

Voir :

A) 556 : Projet de déclaration.
595, 611, 628, 633, 656 et 692 : Amendements.
693 : Rapport.

B) 163 : Projet de loi.
647 : Amendement.
695 : Rapport.

1952-1953.

ONTWERP VAN VERLARING

betreffende de herziening van artikel 1, lid 4, artikelen 25, 39, 47, 52, 57 en 68 van de Grondwet en van de overgangsbepalingen van de artikelen 47, 53 en 56bis.

WETSONTWERP

tot goedkeuring der navolgende internationale akten: — Verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap en bijgevoegde akten; — Additioneel Protocol bij het Noord-Atlantisch Verdrag, nopens de bijstandsverplichtingen van de Staten die partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag, ten opzichte van de aan de Europese Defensie Gemeenschap deelnemende Staten; — Verdrag tussen het Verenigd Koninkrijk en de aan de Europese Defensie Gemeenschap deelnemende Staten, ondertekend op 27 Mei 1952, te Parijs.

ADVIES, AAN DE REGERING VERSTREKT DOOR :

de heren Georges DOR, Professor aan de Universiteit te Luik;

J. GANSHOF van der MEERSCH, Professor aan de Universiteit te Brussel;

Paul DE VISSCHER, Professor aan de Universiteit te Leuven;

J. MAST, Professor aan de Universiteit te Gent,

nopens de grondwettelijke bepalingen tot herziening waarvan er aanleiding zou bestaan, ten einde België in de mogelijkheid te stellen tot een supranationale politieke gemeenschap toe te treden.

* * *

Zie :

A) 556 : Ontwerp van verklaring.
595, 611, 628, 633, 656 en 692 : Amendementen.
693 : Verslag.

B) 163 : Wetsontwerp.
647 : Amendement.
695 : Verslag.

MESDAMES, MESSIEURS,

Quels articles de la Constitution faut-il reviser pour que disparaissent les obstacles d'ordre interne pouvant s'opposer à la mise en œuvre d'une forme nouvelle d'organisation politique supranationale ?

Quels sont les enseignements que comporte à cet égard l'étude des textes constitutionnels en vigueur ou en voie d'adoption dans les Etats étrangers qui se trouvent engagés, avec la Belgique, dans la politique d'intégration européenne ?

Telles sont les questions précises qui ont été soumises par le Gouvernement à notre examen.

* * *

Nous avons cru devoir, pour répondre aux questions qui nous ont été posées, étudier successivement :

1° la nature juridique des traités qui créent des organisations supranationales;

2° la portée des textes constitutionnels des Etats étrangers engagés dans la politique d'intégration des souverainetés;

3° le problème de l'adaptation des textes constitutionnels belges aux exigences de l'intégration européenne.

* * *

I. — Nature juridique des traités qui créent des organisations supranationales.

Pour mettre en relief l'originalité d'un traité qui institue une communauté supranationale, il est indispensable de rappeler brièvement les étapes du droit des gens dans la création des normes édictées par voie de traités.

A. — Au XIX^{me} siècle, le traité normatif était l'instrument juridique par l'effet duquel deux ou plusieurs Etats convenaient de respecter, dans leurs rapports mutuels, certaines règles de conduite entièrement définies et énoncées dans cet instrument.

La règle de conduite ainsi convenue en pleine souveraineté par chacun des Etats contractants, ne devenait règle de droit interne que par l'effet de la promulgation du traité à l'intervention d'un organe de la souveraineté interne. Dans la plupart des Etats parlementaires, cette promulgation était subordonnée à l'approbation des Chambres, chaque fois que le traité réglait une matière qui, aux termes de la constitution de ces Etats, relevait de la compétence du pouvoir législatif.

Ainsi, le Chef de l'Etat, auquel les Constitutions reconnaissent le droit d'engager l'Etat, se trouvait dans l'impossibilité de légiférer dans l'ordre interne par le détour du traité international. L'article 68 de la Constitution belge édicte une telle garantie.

Dans cette conception classique, la fonction normative d'un traité est épuisée au moment de son entrée en vigueur, en ce sens qu'aucune règle nouvelle ne peut en découler qui n'était inscrite dans l'instrument soumis à la ratification du Chef de l'Etat et à l'approbation parlementaire.

B. — A cette forme classique de traité normatif, ont succédé les traités institutionnels qui créent, entre les Etats, des organes communs de délibération et de décision.

Tel est déjà le cas du Pacte de la Société des Nations et tel est surtout le cas de la Charte des Nations-Unies aux termes de laquelle le Conseil de Sécurité peut imposer

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Welke artikelen van de Grondwet moeten worden herzien, opdat de hinderpalen van interne aard wegvallen, die het tot stand brengen van een nieuwe vorm van politieke supranationale organisatie zouden kunnen in de weg staan ?

Wat valt er in dit opzicht te leren uit het onderzoek van de grondwettelijke teksten, die thans gelden of op het punt staan aangenomen te worden in de vreemde Staten die, samen met België, in de politiek van Europese integratie zijn betrokken ?

Zo luiden woordelijk de vragen, die ons door de Regering tot onderzoek werden voorgelegd.

* * *

Om op de ons gestelde vragen te kunnen antwoorden, hebben wij het nodig geacht achtereenvolgens te onderzoeken :

1° de juridische aard van de verdragen tot oprichting van supranationale organisaties;

2° de draagwijdte van de grondwettelijke teksten der vreemde Staten, die in de politiek van soevereiniteitsintegratie betrokken zijn;

3° de kwestie van de aanpassing van de Belgische grondwettelijke teksten aan de vereisten van de Europese integratie.

* * *

I. — Juridische aard van de verdragen tot oprichting van supranationale organisaties.

Om beter de oorspronkelijkheid van een verdrag tot oprichting van een supranationale gemeenschap te doen uitkomen, is het onontbeerlijk een korte schets te geven van de verschillende etappen die het volkenrecht heeft doorlopen bij de invoering van de bij verdragen uitgevaardigde normen.

A. — In de XIX^{de} eeuw was het normatief verdrag een oorkonde, waarbij twee of meer Staten overeenkwamen, in hun onderlinge betrekkingen zekere gedragsregels te eerbiedigen, die volledig in die oorkonde werden bepaald en opgenoemd.

De gedragslijn, die aldus door elk der verdragsluitende Staten in volle soevereiniteit werd aanvaard, gold slechts als regel van intern recht ingevolge de uitvaardiging van het verdrag door toedoen van een orgaan van de interne soevereiniteit. In de meeste parlementaire Staten was die uitvaardiging ondergeschikt aan de goedkeuring door de Kamers, telkens wanneer bij het verdrag een kwestie werd geregeld die, luidens de Grondwet van die Staten, onder de bevoegdheid van de wetgevende macht viel.

Aldus werd het Staatshoofd, aan wie bij de Grondwetten het recht werd toegekend de Staat te binden, verhinderd op intern plan wetgevend op te treden langs de omweg van het international verdrag. Artikel 68 van de Belgische Grondwet behelst een dergelijke waarborg.

Volgens die klassieke opvatting houdt de normatieve functie van een verdrag op bij de inwerkingtreding ervan, in die zin dat er geen enkele nieuwe regel kan uit voortvloeien, die niet opgenomen was in de oorkonde welke aan het Staatshoofd ter bekrachtiging en aan het Parlement ter goedkeuring wordt voorgelegd.

B. — Op deze klassieke vorm van normatief verdrag volgden institutionele verdragen waarbij, onder de Staten, gemeenschappelijke beraadslagings- en beslissingsorganen worden opgericht.

Zulks was reeds het geval met het Volkenbondspact, en zulks is vooral het geval met het Handvest der Verenigde Naties, luidens hetwelk de Veiligheidsraad aan de Staten

aux Etats certaines décisions obligatoires dans l'intérêt du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

L'exemple de l'Organisation des Nations Unies comparé à celui de la communauté politique projetée par l'« Assemblée ad hoc », permet de saisir la différence profonde qui existe entre une communauté supra-étatique et une communauté supranationale.

Dans la mesure limitée où elle dispose d'un pouvoir de décision et de contrainte, l'O. N. U. est une autorité supra-étatique.

L'O. N. U. n'est cependant qu'une communauté politique d'Etats. Elle n'est pas une communauté supranationale pour cette raison fondamentale que les décisions des organes de l'O. N. U. n'ont jamais d'effets immédiats et directs à l'égard des individus sujets des Etats-membres.

Ainsi, l'O. N. U. respecte le principe même de la souveraineté interne qui consiste dans le droit exclusif pour chaque Etat d'exercer le monopole de la contrainte à l'égard de ses nationaux dans le cadre géographique de son territoire national.

Sans doute, certaines décisions imposées aux Etats par les organes de l'O. N. U. ne pourront-elles être exécutées qu'à la condition que des obligations soient imposées aux individus. Cette constatation n'implique cependant pas que ceux-ci soient directement obligés par la décision de l'organe international. Les Etats étant seuls membres et sujets de la communauté internationale, c'est à chacun d'eux qu'il appartient, dans le plein exercice de sa souveraineté interne, de veiller à l'exécution de ses obligations internationales.

Que si l'Etat refuse de mettre en œuvre les moyens d'ordre interne propres à assurer l'exécution de la décision d'un organe international, sa responsabilité sera engagée sur le plan externe, mais la décision de l'organe international n'en restera pas moins sans effet à l'égard des sujets de l'Etat qui n'aura pas exécuté son obligation.

En bref, si un traité institutionnel, tel que la Charte des Nations-Unies, limite la souveraineté externe des Etats, il ne limite pas leur souveraineté interne, c'est-à-dire ce monopole du pouvoir de contrainte à l'égard des individus vivant sur le territoire national.

C'est cette réserve fondamentale qu'exprime l'article 2, § 7, de la Charte des Nations-Unies.

C. — Les traités créant des communautés supranationales marquent une étape suivante dans le développement du droit des gens.

Par l'effet de ces traités, il est institué un ensemble d'organes créateurs de normes de conduite dont les destinataires directs sont les nationaux des divers Etats signataires, lesquels perdent ainsi, dans le domaine qui fait l'objet du traité, l'attribut essentiel de leur souveraineté interne.

Le seul « précédent » qu'il soit permis de citer avec quelque certitude en matière de transferts de souveraineté est représenté par les dispositions des Traités de Paix qui, au lendemain de la première guerre mondiale, ont créé l'institution exceptionnelle et temporaire des Tribunaux Arbitraux Mixtes (1).

(1) Encore faut-il observer que ces tribunaux qui n'étaient communs qu'à deux Etats, n'ont été institués que temporairement pour régler une situation du passé provenant de la liquidation de la guerre, et alors que les faits accomplis par l'un des belligérants avaient rendu impossible pour les ressortissants de l'autre la sauvegarde ou la restauration de leurs droits par le moyen d'une action devant leurs tribunaux nationaux.

zekere beslissingen met bindend karakter kan opleggen, met het oog op het behoud van de vrede en de internationale veiligheid.

Wie de Organisatie der Verenigde Naties vergelijkt met de door de « Vergadering ad hoc » ontworpen politieke gemeenschap, krijgt een denkbeeld van het grondig verschil dat bestaat tussen een boven-statelijke gemeenschap en een supranationale gemeenschap.

In de beperkte mate waarin zij beschikt over een beslissende en dwingende bevoegdheid, is de O. V. N. een boven-statelijk gezagslichaam.

Nochtans is de O. V. N. slechts een politieke gemeenschap van Staten. Zij is geen supranationale gemeenschap om de fundamentele reden, dat de beslissingen van de organen der O. V. N. nooit een onmiddellijke en rechtstreekse uitwerking hebben ten opzichte van de enkelingen, onderdanen van de deelnemende Staten.

Aldus eerbiedigt de O. V. N. het beginsel zelf van de interne sovereigniteit, die er in bestaat dat elke Staat het monopolie bezit om dwingend op te treden ten opzichte van zijn onderdanen, binnen de geografische grenzen van zijn nationaal grondgebied.

Het lijdt geen twijfel dat sommige beslissingen, die door de organen van de O. V. N. aan de Staten worden opgelegd, slechts ten uitvoer kunnen worden gebracht op voorwaarde dat aan de enkelingen zekere verplichtingen worden opgelegd. Zulks houdt echter geenszins in dat deze enkelingen rechtstreeks door de beslissing van het internationaal gezagsorgaan gebonden zijn. Daar slechts de Staten als dusdanig lid zijn van, en onderhorig aan de internationale gemeenschap, moet elk van hen, in de volle uitoefening van zijn interne sovereigniteit, zorgen voor de uitvoering van zijn internationale verplichtingen.

Weigert een Staat de middelen aan te wenden, die op intern plan de uitvoering van de beslissing van een internationaal orgaan moeten mogelijk maken, dan komt zijn aansprakelijkheid op het externe plan in het gedrang, maar de beslissing van het internationaal orgaan blijft niettemin zonder uitwerking ten opzichte van de onderdanen van de Staat, die zijn verplichting niet is nagekomen.

Kortom, hoewel een institutioneel verdrag, zoals het Handvest der Verenigde Naties, de externe sovereigniteit der Staten beperkt, begrenst het geenszins hun interne sovereigniteit, d. w. z. dat monopolie van de dwingende bevoegdheid ten opzichte van de enkelingen die op het nationaal grondgebied leven.

Dit fundamenteel voorbehoud is vervat in artikel 2, par. 7, van het Handvest der Verenigde Naties.

C. — De verdragen tot oprichting van supranationale gemeenschappen vormen een volgende etappe in de ontwikkeling van het volkenrecht.

Krachtens deze verdragen wordt een geheel van organen opgericht, die gedragsregels voorschrijven welke rechtstreeks bestemd zijn voor de onderdanen van de verschillende deelnemende Staten; deze laatsten verliezen aldus, op het domein waarop het verdrag slaat, het hoofdbestanddeel van hun interne sovereigniteit.

Het enige « precedent », dat met ietwat zekerheid mag aangehaald worden in zake overdracht van sovereigniteit, is vervat in de bepalingen van de Vredesverdragen waarbij, na de eerste wereldoorlog, werd overgegaan tot het uitzonderlijk en tijdelijk instellen van de Gemengde Scheids-gerechten (1).

(1) Daarenboven dient opgemerkt dat deze rechtbanken, die slechts aan twee Staten gemeen waren, alleen tijdelijk werden ingesteld met het oog op de regeling van een toestand uit het verleden, ingevolge de liquidatie van de oorlog, en omdat het, wegens de aard der feiten waaraan een der oorlogvoerenden zich had schuldig gemaakt, voor de onderhorigen van de andere onmogelijk was hun rechten te vrijwaren of te herkrigen door middel van een vordering vóór de nationale rechtbanken.

En dehors de ce cas exceptionnel et très limité, le droit des gens n'offrait, jusqu'à ce jour, aucun exemple de véritables transferts de souveraineté interne, c'est-à-dire impliquant au profit d'un organe supranational le pouvoir d'obliger et de contraindre les sujets nationaux des Etats sur le territoire national.

Ainsi l'exercice d'un tel pouvoir caractérise-t-il les traités créant des communautés supranationales.

Entre les communautés supranationales spéciales (C.E. C.A., C.E.D.) et la Communauté politique supranationale envisagée par l'« Assemblée ad hoc », il n'existe pas de différence de nature, mais une simple différence de degré.

En effet, alors que la C. E. C. A. et la C. E. D. n'exercent ou n'exerceront leurs pouvoirs que dans un secteur déterminé de la vie publique, la communauté politique supranationale exercera ses pouvoirs dans plusieurs domaines distincts qui relèvent de la politique générale des Etats-membres.

D'après l'avant-projet de communauté politique établi par l'« Assemblée ad hoc » les pouvoirs de la Communauté s'étendront non seulement aux matières dévolues à la C. E. C. A. et à la C. E. D., mais aussi à la politique extérieure, budgétaire et financière de la communauté comme telle, ainsi qu'à la coordination de la politique extérieure des Etats membres.

La communauté devra en outre assurer la réalisation progressive entre les Etats membres d'un marché commun fondé sur la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes. Elle pourra veiller au maintien de l'ordre constitutionnel et des institutions démocratiques sur le territoire des Etats membres, soit à la demande de ceux-ci, soit à l'initiative de la Communauté dans les conditions qui seront fixées par une décision du Conseil Exécutif européen, sur avis unanime des ministres nationaux.

Si, du point de vue juridique, tout abandon au profit d'une communauté supranationale du pouvoir de commander aux individus suffit à caractériser les traités qui nous occupent, il va de soi que du point de vue politique, l'abandon de souveraineté sera plus ou moins considérable suivant l'objet, la nature, la composition de la communauté envisagée et suivant la structure et la procédure de ses organes.

Pour apprécier, sur le plan politique, l'importance des sacrifices de souveraineté qu'implique l'adhésion à une communauté supranationale, il y a lieu de prendre en considération un ensemble d'éléments parmi lesquels on citera : la durée de la communauté instituée, la faculté et la procédure de sécession reconnue aux Etats membres, la procédure d'admission des nouveaux membres ainsi que les qualifications requises pour cette admission, la procédure de révision du traité, le domaine des attributions de la communauté, la nature des pouvoirs reconnus aux organes de celle-ci, le mode de composition et de nomination de ces organes, la procédure de vote, etc...

II. — Portée des textes constitutionnels des Etats étrangers engagés dans la politique d'intégration.

L'intégration des souverainetés s'opérant essentiellement par voie de traités, seront seules envisagées ici les dispositions constitutionnelles étrangères qui règlent d'une part les rapports entre les traités et le droit interne et, d'autre part, la technique des transferts de souveraineté.

Buiten dit uitzonderingsgeval, van zeer beperkte aard, bood het volkenrecht tot dusver geen enkel voorbeeld van werkelijke overdrachten van interne soevereiniteit, d. w. z. waarbij aan een supranationaal orgaan de macht wordt overgedragen om de onderdanen van de Staten op het nationaal grondgebied te verplichten en te dwingen.

De uitoefening van dergelijke macht is dan ook het kenmerk van de verdragen tot oprichting van supranationale gemeenschappen.

Tussen de bijzondere supranationale gemeenschappen (E. G. K. S., E. D. G.) en de door de « Vergadering ad hoc » ontworpen politieke supranationale gemeenschap bestaat geen verschil wat de aard betreft, doch enkel een verschil in graad.

Inderdaad, terwijl de E. G. K. S. en de E. D. G. hun machten slechts uitoefenen of zullen uitoefenen in een bepaalde sector van het openbaar leven, zal de politieke supranationale gemeenschap haar machten uitoefenen op verschillende onderscheiden gebieden, die van de algemene politiek der deelnemende Staten afhangen.

Volgens het voorontwerp van politieke gemeenschap, dat door de « Vergadering ad hoc » werd uitgewerkt, zullen de machten van de Gemeenschap zich niet enkel uitstrekken tot de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de E. G. K. S. en van de E. D. G. vallen, doch ook tot de buitenlandse, de financiële en de begrotingspolitiek van de gemeenschap als dusdanig, evenals tot de coördinatie van de buitenlandse politiek der deelnemende Staten.

De gemeenschap moet er bovendien voor zorgen dat geleidelijk, onder de deelnemende Staten, een gemeenschappelijke markt tot stand komt, gegrondvest op het vrij verkeer van goederen, kapitalen en personen. Zij kan waken voor het behoud van de grondwettelijke orde en van de democratische instellingen op het grondgebied der deelnemende Staten, hetzij op verzoek van deze laatste, hetzij op initiatief van de Gemeenschap, onder de voorwaarden die door de Europese Uitvoerende Raad, op eenparig advies van de nationale ministers, worden gesteld.

Al is, in juridisch opzicht, elke afstand aan een supranationale gemeenschap van de macht om de enkelingen te bevelen voldoende om de verdragen die ons bezighouden te kenmerken, spreekt het vanzelf dat die afstand van soevereiniteit, in politiek opzicht, min of meer belangrijk zal zijn naargelang van het doel, de aard, de samenstelling van de ontworpen gemeenschap, en volgens de structuur en de werkwijze van haar organen.

Om op het politieke plan de belangrijkheid te beoordelen van de soevereiniteitsoffers, die verbonden zijn aan de toetreding tot een supranationale gemeenschap, moet een geheel van gegevens in aanmerking worden genomen, waaronder dienen vermeld : de duur van de opgerichte gemeenschap, de mogelijkheid tot afscheuring die aan de deelnemende Staten gelaten wordt en de daartoe te volgen procedure, de procedure tot opnemning van nieuwe leden, en de voorwaarden die met het oog op die opnemning worden gesteld, de procedure tot herziening van het verdrag, het domein van de bevoegdheden der gemeenschap, de aard van de machten die aan haar organen worden toegekend, de wijze van samenstelling en van aanwijzing van die organen, de wijze waarop wordt gestemd, enz.

II. — Draagwijdte van de grondwettelijke teksten van de vreemde Staten die in de integratiepolitiek betrokken zijn.

Aangezien de integratie van soevereiniteiten hoofdzakelijk door middel van verdragen geschiedt, worden hier enkel die buitenlandse grondwettelijke bepalingen behandeld, waarbij enerzijds de verhoudingen tussen de verdragen en het intern recht worden geregeld, en anderzijds de techniek bij soevereiniteitsoverdrachten.

Il ne sera dès lors pas fait état des textes constitutionnels qui régulent les rapports entre le droit international coutumier et le droit interne ou qui déterminent la procédure de conclusion des accords en forme simplifiée (1).

§ 1^{er}. — FRANCE.

La Constitution de la IV^{me} République française du 27 octobre 1946 contient, dans les matières qui nous intéressent les trois dispositions suivantes :

« *Préambule* : Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix ».

Article 26. — « Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi dans le cas même où ils seraient contraires à des lois internes françaises, sans qu'il soit besoin pour en assurer l'application, d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer leur ratification ».

Article 28. — « Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ayant une autorité supérieure à celle des lois internes, leurs dispositions ne peuvent être abrogées, modifiées ou suspendues qu'à la suite d'une dénonciation régulière notifiée par voie diplomatique. »

Constatons, sans qu'il soit besoin de rechercher le sens exact que l'Assemblée constituante française a entendu conférer à l'expression « limitations de souveraineté », que ce n'est pas le problème des limitations de souveraineté qui se pose — tout traité en comporte — mais celui du transfert à des autorités supranationales de l'exercice de certains pouvoirs, qui sont les attributs de cette souveraineté.

Au surplus, le texte du préambule revêt la forme d'une simple déclaration de principe qui trouverait difficilement place dans la Constitution belge qui doit rester un document de droit positif.

L'article 26 de la Constitution française supprime la formalité de la promulgation des traités. Il énonce le principe de l'introduction automatique dans l'ordre juridique interne des traités régulièrement ratifiés et publiés. Toutefois, par l'effet de l'article 27, l'approbation parlementaire est exigée pour un plus grand nombre de traités que sous la III^{me} République.

L'introduction dans l'ordre juridique français des traités régulièrement ratifiés et publiés entraîne l'abrogation automatique des lois et règlements antérieurs dont les dispositions seraient incompatibles avec celles des traités.

L'article 28 énonce le principe de la primauté des traités régulièrement ratifiés et publiés sur les lois postérieures, en précisant que les dispositions des traités ne peuvent être abrogées, modifiées ou suspendues qu'à la suite d'une dénonciation régulière, notifiée par voie diplomatique.

(1) En matière de transferts de souveraineté, les textes étrangers sont, en général, d'autant plus précis qu'ils sont plus récents. Pour cette raison, ces textes seront exposés dans l'ordre chronologique de leur adoption.

Er zal derhalve geen melding worden gemaakt van de constitutionele teksten waarbij de verhoudingen worden geregeld tussen het internationaal gewoonterecht en het intern recht, of waarbij de procedure wordt bepaald tot het sluiten van overeenkomsten in vereenvoudigde vorm (1).

§ 1. — FRANKRIJK.

De Grondwet van de IV^{de} Franse Republiek, van 27 October 1946, bevat in verband met de kwesties die ons bezighouden volgende drie bepalingen :

« *Inleiding* : Onder voorwaarde van wederkerigheid stemt Frankrijk in met de soevereiniteitsbeperkingen, die nodig zijn tot vestiging en instandhouding van de vrede. »

Artikel 26. — « De volgens de vastgestelde regelen bekrachtigde en bekendgemaakte diplomatieke verdragen hebben kracht van wet, zelfs ingeval zij in strijd zouden zijn met de Franse interne wetten, en zonder dat voor hun toepassing een beroep moet worden gedaan op andere wettelijke beschikkingen dan die, welke noodzakelijk waren voor hun bekrachtiging. »

Artikel 28. — « Daar de volgens de vastgestelde regelen bekrachtigde en bekendgemaakte diplomatieke verdragen een groter gezag hebben dan de interne wetten, kunnen hun beschikkingen slechts ingetrokken, gewijzigd of geschorst worden ten gevolge van een regelmatige opzegging, betekend langs diplomatieke weg. »

Zonder verder te moeten ingaan op de juiste betekenis, die de Franse Grondwetgevende Vergadering aan de term « soevereiniteitsbeperkingen » heeft willen verlenen, stellen wij vast dat het hier niet het probleem geldt van de soevereiniteitsbeperkingen — elk verdrag behelst er — maar de overdracht, aan een supranationale overheid, van de uitoefening van zekere machten, die eigen zijn aan die soevereiniteit.

Bovendien vormt de tekst van de voorrede louter een beginselverklaring, die bezwaarlijk een plaats zou vinden in de Belgische Grondwet, die een document van positief recht moet blijven.

Bij artikel 26 van de Franse Grondwet wordt de formaliteit van de uitvaardiging van de verdragen afgeschaft. Dit artikel huldigt het beginsel van de automatische invoeging, in de interne rechtsorde, van de volgens de vastgestelde regelen bekrachtigde en bekendgemaakte verdragen. Evenwel wordt, krachtens artikel 27, de parlementaire goedkeuring vereist voor een groter aantal verdragen, dan zulks onder de III^{de} Republiek het geval was.

De invoeging in de Franse rechtsorde van de regelmatig bekrachtigde en bekendgemaakte verdragen brengt de automatische opheffing mede van de vroegere wetten en reglementen, waarvan de bepalingen onverenigbaar zouden zijn met die van de verdragen.

Bij artikel 28 wordt het beginsel gehuldigd van het overwicht der regelmatig bekrachtigde en bekendgemaakte verdragen op de latere wetten; tevens wordt nader bepaald dat de beschikkingen van de verdragen niet kunnen ingetrokken, gewijzigd of geschorst worden dan ten gevolge van een regelmatige opzegging, betekend langs diplomatieke weg.

(1) In zake soevereiniteitsoverdrachten zijn de buitenlandse teksten over het algemeen des te nauwkeuriger, naarmate zij recenter zijn. Daarom zullen wij deze teksten behandelen in de chronologische volgorde van hun goedkeuring.

D'après la majorité de la doctrine française, cet article, qui interdit au législateur d'édicter des lois incompatibles avec les traités en vigueur, n'autorise pas le juge à refuser l'application de telles lois. L'article 28 n'est donc pas assorti d'une sanction proprement juridictionnelle. En présence d'une loi violant les dispositions d'un traité, le Président de la République pourrait toutefois exiger une seconde délibération de la loi (art. 36). Il pourrait aussi, de commun accord avec le Président du Conseil de la République, soumettre la loi à l'appréciation du Comité constitutionnel selon la procédure décrite par les articles 91-92 et 93.

§ 2. — ITALIE.

Deux articles de la Constitution italienne du 27 décembre 1947 méritent de retenir ici l'attention :

Article 10. — « L'ordre juridique italien se conforme aux règles du droit international généralement reconnues. »

Article 11. — « L'Italie répudie la guerre comme instrument d'atteinte à la liberté des autres peuples et comme moyen de solution des conflits internationaux; elle consent, dans des conditions de réciprocité avec les autres Etats, aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre assurant la paix et la justice parmi les nations; elle aide et favorise les organisations internationales ayant ce but. »

Il paraît inutile de s'attarder à l'examen de l'article 10 qui n'est qu'une pure déclaration de principe.

La doctrine italienne semble généralement admettre que les traités qui impliquent une modification dans l'organisation constitutionnelle devraient, pour leur approbation, faire l'objet, non d'une loi ordinaire, mais d'une loi constitutionnelle selon la procédure décrite à l'article 138.

Si, dans son article 10, la Constitution italienne reconnaît l'efficacité interne des règles du droit international coutumier, aucune de ces dispositions ne consacre la primauté du traité sur la loi, ni même la réception automatique des traités ratifiés et publiés, dans l'ordre juridique interne. Les auteurs s'accordent à reconnaître que, sur ce point, l'Italie est restée fidèle à ses conceptions dualistes traditionnelles voyant dans le traité et la loi deux sources de droit de valeur égale.

§ 3. — REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE.

La Constitution de la République Fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 apporte au problème des transferts de souveraineté ainsi qu'au problème des rapports entre le traité et la loi une solution exempte de toute équivoque.

En effet, ces textes qui sont de date plus récente que ceux des constitutions française et italienne, ont été conçus pour répondre aux besoins nés de la politique d'intégration européenne. De plus, ces dispositions s'expliquent par le souci de l'Etat allemand de retrouver sa place au sein de la communauté des nations libres et pacifiques.

Les trois textes suivants doivent être pris en considération dans l'étude de la position constitutionnelle de la République Fédérale d'Allemagne :

Volgens de meerderheid van de commentatoren van de Franse doctrine, wordt bij dit artikel, waarbij aan de wetgever verbod wordt opgelegd om wetten uit te vaardigen die onverenigbaar zouden zijn met de geldende verdragen, aan de rechter geen machtiging verleend om te weigeren dergelijke wetten toe te passen. Bij artikel 28 hoort dus geen eigenlijke juridictionele sanctie. Maakt een wet echter inbreuk op de bepalingen van een verdrag, dan kan de President van de Republiek een nieuwe bespreking van de wet eisen (art. 36). Hij kan ook, na overleg met de President van de Raad der Republiek, de wet ter beoordeeling aan het Grondwettelijk Comité voorleggen, volgens de in de artikelen 91, 92 en 93 bepaalde procedure.

§ 2. — ITALIE.

Twee artikelen in de Italiaanse Grondwet van 27 December 1947 verdienen hier onze aandacht gaande te houden :

Artikel 10. — « De Italiaanse rechtsorde richt zich naar de algemeen erkende regels van het internationaal recht. »

Artikel 11. — « Italië verwerpt de oorlog als werktuig om andere volkeren van hun vrijheid te beroven en als middel tot het beslechten van internationale conflicten; onder beding van wederkerigheid met de andere Staten, stemt het in met de soevereiniteitsbeperkingen, die nodig zijn voor de vestiging van een orde waardoor vrede en rechtvaardigheid onder de naties worden gewaarborgd; het steunt en bevordert de internationale organisaties welke dit doel nastreven. »

Het lijkt onnodig lang te blijven stilstaan bij artikel 10, dat een loutere beginselverklaring is.

De Italiaanse doctrine schijnt als algemene regel te aanvaarden, dat de verdragen, waaruit een wijziging in de grondwettelijke inrichting voortvloeit, met het oog op hun goedkeuring het voorwerp moeten uitmaken, niet van een gewone wet, maar van een constitutionele wet volgens de bij artikel 138 voorgeschreven procedure.

Al erkent de Italiaanse Grondwet, in artikel 10, de toepasselijkheid op intern plan van de regelen van het internationaal gewoonterecht, toch wordt bij geen enkele van haar bepalingen het beginsel gehuldigd van het overwicht van het verdrag op de wet, noch zelfs dat van de automatische invoeging van de bekrachtigde en bekendgemaakte verdragen in de interne rechtsorde. De auteurs zijn het eens om te erkennen dat Italië, op dat punt, getrouw is gebleven aan zijn traditionele dualistische opvattingen, volgens welke het verdrag en de wet worden beschouwd als twee rechtsbronnen van gelijke waarde.

§ 8. — DE DUITSE BONDSREPUBLIC.

In de Grondwet van de Duitse Bondsrepubliek van 23 Mei 1949 wordt het probleem van de soevereiniteitsoverdrachten, evenals dat van de verhoudingen tussen het verdrag en de wet, op ondubbelzinnige wijze opgelost.

Bij het opmaken van deze teksten, die van jongere datum zijn dan die van de Franse en Italiaanse Grondwetten, werd er inderdaad naar gestreefd, dat zij zouden beantwoorden aan de noodwendigheden, verbonden aan de politiek van Europese integratie. Bovendien werden deze bepalingen ingegeven door de bezorgdheid van de Duitse Staat, zijn plaats weer in te nemen in de gemeenschap van de vrije en vredelievende volkeren.

De volgende drie teksten moeten in aanmerking worden genomen bij de bestudering van de grondwettelijke positie van de Duitse Bondsrepubliek :

Article 24. — « 1) La Fédération peut transférer des droits de souveraineté à des institutions internationales par voie législative.

» 2) Elle peut, dans l'intérêt du maintien de la paix, s'intégrer dans un système de sécurité collective mutuelle. Elle consentira en ce cas aux limitations de sa souveraineté propres à établir et garantir un ordre pacifique durable entre toutes les nations du monde.

» 3) En vue du règlement des différends internationaux, la Fédération adhèrera à des conventions organisant l'arbitrage international obligatoire, universel et général. »

Article 25. — « Les règles générales du droit international font partie intégrante du droit fédéral. Elles priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral. »

Article 100. — « 1) ...

» 2) Si, dans un différend, il y a doute sur le point de savoir si une règle du droit international fait partie intégrante du droit constitutionnel fédéral et si elle crée immédiatement des droits et des obligations pour les individus (art. 25), la juridiction saisie devra en renvoyer la décision au Tribunal constitutionnel Fédéral ».

L'Allemagne occidentale a ainsi adopté une solution radicale du problème. La primauté, non seulement des traités, mais encore du droit international coutumier, sur la loi interne est affirmée avec netteté et elle est sanctionnée juridictionnellement.

L'article 24, al. 1, reconnaît expressément la licéité des transferts de souveraineté lesquels ne requièrent pas l'approbation d'une majorité qualifiée au sein du Bundestag. Le recours à cette procédure a même été expressément écarté au cours des travaux préparatoires.

Dans le système instauré par l'article 24, al. 1, aucune garantie n'est prévue, même en ce qui concerne l'attribution à des autorités supranationales du droit de régler l'exercice des libertés individuelles visées aux articles 1 à 19 de la Constitution.

§ 4. — PAYS-BAS.

On sait qu'en vue d'adapter leur régime politique aux exigences nouvelles de l'ordre international, les Pays-Bas ont entrepris, dès 1950, la révision de leur constitution.

Cette révision dépasse, par son objet, les seules nécessités de l'intégration européenne. Elle tend à établir une réglementation d'ensemble de tous les problèmes intéressant les relations internationales.

Les textes nouveaux que les deux Chambres des Etats généraux ont adoptés en première lecture avant les élections générales du 25 juin 1952, ont été approuvés en seconde lecture par la seconde Chambre le 3 décembre 1952. Ces textes deviendront définitifs après approbation en seconde lecture par la Première Chambre.

Parmi les nouveaux textes néerlandais, il convient de citer les articles suivants :

Article 58, al. 2. — « Il (le Roi) favorise le développement de l'ordre juridique international ».

Article 60, al. 3. — « Le juge ne contrôle pas la constitutionnalité des conventions ».

Artikel 24. — « 1) De Bond mag, langs wettelijke weg, soevereiniteitsrechten overdragen aan internationale instellingen.

» 2) Hij mag, met het oog op het behoud van de vrede, zijn integratie tot stand brengen in een onderling stelsel van collectieve veiligheid. In dit geval zal hij instemmen met de soevereiniteitsbeperkingen, vereist tot het vestigen en in stand houden van een duurzame vredestoestand onder alle naties van de wereld.

» 3) Met het oog op de beslechting van internationale geschillen, zal de Bond toetreden tot overeenkomsten, waarbij de verplichte, universele en algemene internationale arbitrage wordt ingevoerd. »

Artikel 25. — « De algemene regelen van het internationaal recht vormen een wezenlijk deel van het Bondsrecht. Zij hebben het overwicht op de wetten en scheppen rechtstreeks rechten en verplichtingen voor de inwoners van het federaal grondgebied. »

Artikel 100. — « 1) ...

» 2) Indien er, in een geschil, twijfel bestaat over het feit of een regel van het internationaal recht wezenlijk deel uitmaakt van het federaal grondwettelijk recht, en of hij onmiddellijk rechten en verplichtingen voor de enkelingen schept (art. 25), moet de rechtsmacht, waarbij de kwestie aanhangig werd gemaakt, deze voor beslissing overmaken aan het grondwettelijke Bondsgerechtshof. »

West-Duitsland heeft aldus het probleem radicaal opgelost. De voorrang, niet alleen van de verdragen, maar ook van het internationaal gewoonterecht, op de binnenlandse wet, wordt duidelijk bevestigd en juridictioneel bekrachtigd.

Bij artikel 24, lid 1, wordt uitdrukkelijk erkend dat soevereiniteitsoverdrachten mogen geschieden, voor welke geen vereiste meerderheid in de Bundestag wordt geveerd. De toepassing van die procedure werd zelfs uitdrukkelijk geweerd tijdens de voorbereidende werkzaamheden.

In het bij artikel 24, lid 1, ingevoerde stelsel is geen enkele waarborg vastgesteld, zelfs niet wat betreft de toekenning aan supranationale autoriteiten van het recht om de uitoefening van de in de artikelen 1 tot 19 van de Grondwet bedoelde persoonlijke vrijheden te regelen.

§ 4. — NEDERLAND.

Men weet, dat Nederland, om zijn politiek bestel aan te passen aan de nieuwe vereisten van de internationale orde, reeds in 1950 de herziening van zijn Grondwet heeft aangevat.

Het voorwerp van die herziening gaat verder dan de vereisten alleen van de Europese integratie. Zij strekt er toe een algemene reglementering in te voeren van al de vraagstukken in verband met de internationale betrekkingen.

De nieuwe teksten die beide Kamers van de Staten-Generaal in eerste lezing hebben aangenomen vóór de algemene verkiezingen van 25 juni 1952, werden in tweede lezing door de Tweede Kamer goedgekeurd op 3 december 1952. Die teksten zullen definitief worden na goedkeuring, in tweede lezing, door de Eerste Kamer.

Onder de nieuwe Nederlandse teksten mogen de volgende artikelen worden aangehaald :

Artikel 58, lid 2. — « Hij (de Koning) bevordert de ontwikkeling der internationale rechtsorde. »

Artikel 60, lid 3. — « De rechter treedt niet in beoordeling van de grondwettigheid van overeenkomsten. »

Article 60, c. — « Si le développement de l'ordre juridique international le requiert, il peut être dérogé dans une convention à des dispositions de la Constitution. Dans ce cas, l'approbation de la convention ne se fait que par une résolution des Etats-Généraux prise aux deux-tiers des voix exprimées dans chacune des Chambres. »

Article 60, e. — « Les dispositions légales en vigueur à l'intérieur du Royaume ne sont pas appliquées lorsqu'elles ne sont pas compatibles avec les conventions qui ont été publiées conformément à l'article 60, f., soit avant, soit après que ces dispositions aient été édictées. »

Article 60, f. — « Les conventions n'obligent les citoyens que pour autant qu'elles aient été publiées. La loi établit les règles relatives à cette publication. »

Article 60, g. — « Des attributions de caractère législatif, administratif ou juridictionnel peuvent être conférées à des organisations de droit international par ou en vertu d'une convention. »

Il est fait application des articles 60, e., et 60, f., aux décisions des organisations de droit international. »

Sans qu'il faille insister sur l'article 58, al. 2, qui énonce un principe directeur sans portée juridique précise on peut résumer comme suit le sens des nouveaux textes néerlandais :

1° La nouvelle constitution consacrera la primauté absolue des conventions internationales sur le droit interne.

Cette primauté qui dérive déjà du fait que les Pays-Bas pourront à l'avenir conclure des conventions dérogeant à la Constitution, résulte aussi de l'interdiction faite au juge néerlandais d'apprécier la constitutionnalité d'une convention internationale.

Enfin, cette primauté trouve sa sanction juridictionnelle dans l'article 60, e. Alors que le juge néerlandais, à l'égal du juge belge, ne peut apprécier la constitutionnalité des lois, le nouveau texte néerlandais impose au juge interne le devoir de refuser l'application des lois et des règlements qui seraient incompatibles avec les dispositions d'une convention régulièrement approuvée et publiée.

On notera d'autre part que la primauté reconnue aux conventions internationales l'est également par l'article 60, g., in fine, aux décisions édictées par les organes d'une communauté supranationale.

2° Les conventions internationales, au même titre que les décisions des organisations supranationales, n'obligeront les citoyens néerlandais et ne seront applicables par les tribunaux qu'après avoir été publiées dans la forme prescrite par la loi.

3° L'article 60, g., autorise les transferts de souveraineté opérés par voie de conventions internationales.

Le texte précise que ces transferts peuvent avoir pour objet des fonctions de caractère législatif, administratif ou juridictionnel.

4° Les transferts de souveraineté auront lieu en principe par l'effet d'une approbation parlementaire donnée à la majorité ordinaire.

Artikel 60, c. — « Indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zulks vordert, kan in een overeenkomst worden afgeweken van bepalingen van de Grondwet. In zodanig geval geschiedt de goedkeuring der overeenkomst niet dan door een uitspraak van de Staten-Generaal met twee derden der uitgebrachte stemmen in elk der Kamers. »

Artikel 60, e. — « Binnen het Koninkrijk geldende wetelijke voorschriften vinden geen toepassing, wanneer deze niet verenigbaar zouden zijn met overeenkomsten, die hetzij vóór, hetzij na de totstandkoming der voorschriften zijn bekendgemaakt overeenkomstig artikel 60, f. ».

Artikel 60, f. — « De wet geeft regels omtrent de bekendmaking van overeenkomsten. De overeenkomsten verbinden een ieder, voor zover zij zijn bekendgemaakt. »

Artikel 60, g. — « Aan volkenrechtelijke organisaties kunnen bij of krachtens een overeenkomst bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen. »

« Ten aanzien van besluiten van volkenrechtelijke organisaties zijn de artikelen 60, e., en 60, f., van overeenkomstige toepassing. »

Zonder verder nadruk te moeten leggen op artikel 58, lid 2, waarbij een leidend beginsel zonder nauwkeurige rechtskundige betekenis wordt gehuldigd, kan men de betekenis van de nieuwe Nederlandse teksten samenvatten als volgt :

1° De nieuwe Grondwet zal de volstrekte voorrang bekrachtigen van de internationale overeenkomsten op het intern recht.

Die voorrang die reeds voortvloeit uit het feit dat Nederland voortaan van de Grondwet afwijkende overeenkomsten zal mogen sluiten, is ook het gevolg van het feit dat het de Nederlandse rechter verboden is de grondwettigheid van een internationale overeenkomst te beoordelen.

Ten slotte, ligt de juridictionele sanctie van die voorrang besloten in artikel 60, e. Terwijl de Nederlandse rechter, evenals de Belgische rechter, de grondwettigheid van de wetten niet mag beoordelen, legt de Nederlandse tekst aan de binnenlandse rechter de plicht op de toepassing te weigeren van de wetten en reglementen die onverenigbaar zouden zijn met de bepalingen van een regelmatig goedgekeurde en bekendgemaakte overeenkomst.

Anderzijds, merke men op, dat de voorrang die aan de internationale overeenkomsten wordt toegekend eveneens, krachtens artikel 60, g., in fine, geldt voor de beslissingen, genomen door de organismen van een supranationale gemeenschap.

2° De internationale overeenkomsten, evenals de beslissingen van de supranationale organisaties, zullen de Nederlandse burgers slechts verbinden en zullen door de rechtbanken slechts mogen toegepast worden nadat zij in de door de wet voorgeschreven vorm werden bekendgemaakt.

3° Luidens artikel 60, g., kunnen, door middel van internationale overeenkomsten, soevereiniteitsbevoegdheden overgedragen worden.

De tekst bepaalt nader dat die overdrachten kunnen slaan op functies van wetgevende, bestuurlijke of juridictionele aard.

4° De overdrachten van soevereiniteit zullen in beginsel gebeuren tengevolge van een parlementaire goedkeuring gegeven bij de gewone meerderheid.

Toutefois, la majorité des deux-tiers des voix sera requise dans le cas visé à l'article 60, c., c'est-à-dire lorsque la convention de transfert dérogera à la Constitution.

La question de savoir si, abstraction faite des transferts de souveraineté, il est ou non dérogé à la Constitution, est abandonnée à l'appréciation souveraine des Etats généraux statuant à la majorité ordinaire, si bien que la garantie établie dans l'article 60, c. risque de ne pas répondre à son objet.

§ 5. — GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG.

Au Grand-Duché de Luxembourg le problème des transferts de souveraineté se pose dans des termes qui ne sont guère différents de ceux dans lesquels il se présente en Belgique.

Encore que l'article 32 de la Constitution luxembourgeoise qui dispose que « la puissance souveraine réside dans la nation » ne contienne pas un alinéa semblable à l'alinéa 2 de l'article 25 de la Constitution belge, il ne paraît pas douteux que la Constitution luxembourgeoise, au même titre que la Constitution belge, soit fondée sur le principe selon lequel les pouvoirs sont d'attribution.

Dans l'avis qu'il a émis le 9 avril 1952, au sujet de l'avant-projet de loi portant approbation du Traité du 18 avril 1951 créant la C.E.C.A., le Conseil d'Etat luxembourgeois s'est borné à constater :

« qu'il ne sera pas possible d'éviter, à la longue, la création d'une disposition constitutionnelle expresse qui permettra d'intégrer dans le droit positif national les règles inter-étatiques qui envahissent de plus en plus le droit interne. Si l'évolution internationale se poursuit dans le sens qui semble s'esquisser, notre Pays ne saurait se soustraire à la longue au devoir de remanier sa loi fondamentale. » (Doc. Parl. Ch., sess. 1951-1952, n° 395-2, p. 5.)

Enfin, en souscrivant à la Convention du 25 juillet 1921 créant l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise, le Grand-Duché de Luxembourg avait déjà admis la pratique des transferts de souveraineté en déléguant à un Etat étranger, et non seulement à un organisme supranational, certains attributs de sa souveraineté interne.

III. — Adaptation des textes constitutionnels belges aux exigences de l'intégration européenne.

L'adhésion de la Belgique à une communauté politique européenne qui exercerait, en plus des pouvoirs dévolus à la C.E.C.A. et à la C.E.D., les compétences nouvelles prévues dans l'avant-projet de l'Assemblée « ad hoc », affecterait directement ou indirectement de multiples dispositions constitutionnelles belges.

Sur le plan des libertés individuelles, on signalera notamment que, dans le régime juridique établi par le Traité créant la C.E.C.A., certaines formes d'association sont soumises à autorisation préalable contrairement à l'article 20 de la Constitution (C.E.C.A. art. 66). De même, le principe du juge naturel ou légal consacré par l'article 8 de la Constitution sera affecté par la mise en œuvre de l'article 38 al. 3 de l'avant-projet de traité créant une communauté politique européenne puisque, aux termes de cet article, des juridictions nouvelles pourront être créées par l'effet d'une loi de la communauté.

Plus nombreuses encore sont les dispositions des traités

De meerderheid van twee derden der stemmen is echter vereist in het geval bedoeld in artikel 60, c., d.w.z. wanneer de overeenkomst tot overdracht afwijkt van de Grondwet.

De kwestie of, afgezien van de overdrachten van soevereiniteit, al dan niet van de Grondwet wordt afgeweken wordt overgelaten aan de soevereine beoordeling van de bij gewone meerderheid beslissende Staten-Generaal, zodat de in artikel 60, c., vastgelegde waarborg gevaar loopt niet doeltreffend te zijn.

§ 5. — GROOTHERTOOGDOM LUXEMBURG.

In het Groothertogdom Luxemburg stelt de kwestie van de overdrachten van soevereiniteit zich op een wijze die niet verschilt van die waarop ze in België voorkomt.

Alhoewel artikel 32 van de Luxemburgse Grondwet, dat bepaalt dat « de soevereine macht berust bij de Natie », geen lid bevat in de aard van het tweede lid van artikel 25 van de Belgische Grondwet, lijkt het geen twijfel dat de Luxemburgse Grondwet, evenals de Belgische Grondwet, steunt op het beginsel dat de machten van toewijzende aard zijn.

In het advies dat hij op 9 April 1952 heeft bekendgemaakt betreffende het voorontwerp van wet tot goedkeuring van het Verdrag van 18 April 1951 tot oprichting van de E. G. K. S., beperkte de Luxemburgse Raad van State zich er toe vast te stellen :

« dat het uiteindelijk niet mogelijk zal zijn het tot stand komen van een uitdrukkelijke grondwettelijke bepaling te vermijden die zal toelaten in het positief nationaal recht de interstatelijke regelen op te nemen die meer en meer in het interne recht binnendringen. Indien de internationale ontwikkeling verder doorgaat in de richting die zij thans schijnt te nemen, zou ons Land zich ten slotte niet kunnen onttrekken aan de plicht zijn grondwet te wijzigen. » (Parl. stuk Kamer, zitt. 1951-1952, n° 395-2, blz. 5.)

Ten slotte, door zijn toetreding tot de Overeenkomst van 25 Juli 1921 tot oprichting van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie, had het Groothertogdom reeds de praktijk van soevereiniteitsoverdrachten aangenomen, door aan een buitenlandse Staat, en niet alleen aan een supranationaal organisme, sommige attributen van zijn binnenlandse soevereiniteit op te dragen.

III. — Aanpassing van de Belgische grondwetteksten aan de vereisten van de Europese integratie.

De toetreding van België tot een politieke Europese gemeenschap die, buiten de machten die aan de E.G.K.S. en aan de E.D.G. werden toegekend, nieuwe bevoegdheden zou hebben, die werden vastgesteld in het voorontwerp van de Vergadering « ad hoc » zal rechtstreeks of onrechtstreeks talrijke Belgische grondwetsbepalingen beïnvloeden.

Op het gebied van de individuele vrijheden, valt o. m. aan te stippen dat, in het door het Verdrag tot oprichting van de E. G. K. S. vastgestelde rechtsstelsel, sommige vormen van vereniging aan een voorafgaande machtiging onderworpen zijn, in tegenstelling met artikel 20 van de Grondwet (E. G. K. S., art. 66). Ook het beginsel van de natuurlijke of wettelijke rechter, dat bekrachtigd wordt door artikel 8 van de Grondwet, zal in het gedrang komen door de toepassing van artikel 38, lid 3, van het voorontwerp van verdrag tot oprichting van een politieke Europese gemeenschap vermits, luidens dit artikel, nieuwe rechtsmachten door een wet van de gemeenschap zullen kunnen opgericht worden.

Nog talrijker zijn de bepalingen van de integratiever-

d'intégration qui dépouillent en tout ou en partie les organes de la souveraineté nationale de certaines compétences qui leur appartenaient en propre. (1)

A titre purement exemplatif, on citera pour le pouvoir législatif :

— le droit de déterminer les cas et les formes des poursuites ou le montant des peines (Const. art. 7 et 9; C.E.C.A. art. 65-66 et C.E.D. art. 81).

— le droit d'établir des impôts ainsi que la double garantie de l'annuité du vote et de la force obligatoire de la loi qui en autorise la levée. (Const. art. 110-111-113-115; C.E.C.A. art. 49-50; avant projet de communauté politique, art. 76, 1°, et 77.)

— le droit de déterminer le mode de recrutement de l'armée, l'avancement, les droits et obligations des militaires (Const. art. 118-124); de voter annuellement le contingent de l'armée (Const. art. 119) ainsi que d'autoriser l'accès des troupes étrangères sur le territoire national (Const. art. 121).

— le droit de créer des tribunaux, de régler leurs attributions et de déterminer leur compétence dans le respect des articles 92 et 93 (Const. art. 8-30-94).

Parmi les attributions du pouvoir exécutif qui seront, totalement, ou partiellement transférées aux organes des communautés supranationales, il convient de citer en ce qui concerne les éléments nationaux intégrés dans l'armée européenne :

— le pouvoir du Roi de commander l'armée (Const. art. 68) et de conférer certains grades dans l'armée (Const. art. 66).

— Le pouvoir du Roi de diriger la politique extérieure du Pays, de négocier et de faire les traités, pouvoirs qui seront affectés par la mise en œuvre des articles 67 à 72 de l'avant-projet de traité créant une communauté politique européenne.

— le pouvoir de l'Exécutif de veiller au maintien de l'ordre intérieur (Const. art. 29), pouvoir qui sera partagé avec les organes de la communauté politique européenne dans l'hypothèse prévue à l'article 104 de l'avant-projet de traité élaboré par l'« Assemblée ad hoc ».

Enfin, les traités d'intégration européenne apportent des limitations à la compétence constitutionnelle du pouvoir judiciaire telle qu'elle est définie aux articles 92 et 93 de la Constitution. En effet, de nombreuses contestations ayant pour objet des droits civils et politiques seront à l'avenir tranchées par des organes juridictionnels supranationaux dont les décisions seront de plein droit exécutoires en territoire belge.

* * *

Si l'adhésion de la Belgique à une forme quelconque de communauté politique supranationale doit nécessairement affecter le jeu normal de nombreuses dispositions constitutionnelles, il nous paraît néanmoins qu'il serait à la fois inutile et dangereux d'inviter la prochaine assemblée

(1) Nous n'estimons pas devoir reproduire ici les arguments développés par le Conseil d'Etat dans l'avis qu'il a émis le 12 janvier 1953 au sujet du projet de loi portant approbation des actes internationaux relatifs à la création de la Communauté européenne de défense (Doc. Parl. 1952-1953 — Chambre — n° 163 — 3 février 1953).

dragen waardoor de organen van 's Lands souvereiniteit geheel of ten dele worden beroofd van sommige bevoegdheden die hun wezenlijk toebehoorden (1).

Bij wijze van louter voorbeeld, halen wij aan, voor de wetgevende macht :

— het recht om de gevallen en de vormen van vervolgingen of het bedrag van de straffen vast te stellen (Grondwet, art. 7 en 9; E. G. K. S., art. 65-66 en E. D. G., art. 81).

— het recht om belastingen in te voeren, alsmede de dubbele waarborg van de jaarlijkse stemming en van de bindende kracht van de wet waarbij het heffen van belastingen wordt toegelaten (Grondwet, art. 110-111-113-115; E. G. K. S., art. 49-50; voorontwerp van politieke gemeenschap, art. 76, 1°, en 77).

— het recht om de wijze van aanwerving van het leger, de rechten en de verplichtingen der militairen vast te stellen (Grondwet, art. 118-124); om elk jaar het contingent bij stemming vast te stellen (Grondwet, art. 119), alsmede om buitenlandse troepen tot 's Lands grondgebied toe te laten (Grondwet, art. 121).

— het recht om rechtbanken op te richten, hun bevoegdheid te regelen en vast te stellen, met inachtneming van de artikelen 92 en 93 (Grondwet, art. 8-30-94).

Onder de bevoegdheden van de Uitvoerende Macht, die geheel of ten dele zullen worden overgedragen op de organen der supranationale gemeenschappen, dient, in verband met de nationale bestanddelen die in het Europees leger zullen worden opgenomen, te worden aangehaald wat volgt :

— de macht van de Koning om het bevel te voeren over het leger (Grondwet, art. 68) en sommige graden in het leger te verlenen (Grondwet, art. 66).

— het recht van de Koning om 's Lands buitenlandse politiek te leiden, te onderhandelen over verdragen en deze te sluiten, machten die in het gedrang zullen komen door de toepassing van de artikelen 67 tot 72 van het voorontwerp van verdrag tot oprichting van een politieke Europese gemeenschap.

— het recht van de Uitvoerende Macht om te waken voor het behoud van de binnenlandse orde (Grondwet art. 29), recht dat zal gedeeld worden met de organen van de politieke Europese gemeenschap, in de mogelijkheid vermeld in artikel 104 van het voorontwerp van verdrag, opgemaakt door de « Vergadering ad hoc ».

Ten slotte, worden door de verdragen tot Europese integratie beperkingen aangebracht in de grondwettelijke bevoegdheid van de rechterlijke macht, zoals zij vastgesteld is in de artikelen 92 en 93 van de Grondwet. Inderdaad, tal van betwistingen over burgerlijke en politieke rechten zullen voortaan beslecht worden door supranationale juridictionele organen, waarvan de beslissingen van rechtswege uitvoerbaar zullen zijn op Belgisch grondgebied.

* * *

Alhoewel de toetreding van België tot de ene of andere vorm van supranationale politieke gemeenschap noodzakelijk de normale werking van tal van grondwettelijke bepalingen moet beïnvloeden, lijkt het ons toch overbodig en tevens gevaarlijk, de toekomstige grondwettelijke verga-

(1) Wij hebben gemeend hier niet de argumenten te moeten herhalen die door de Raad van State werden uiteengezet in het advies op 12 Januari 1953 uitgebracht betreffende het wetsontwerp tot goedkeuring van de internationale akten betreffende de Europese Defensie Gemeenschap (Parl. Stukken 1952-1953 — Kamer — n° 163 — 3 Februari 1953).

constitutionnelle à reviser chacune de ces dispositions particulières.

En effet, l'incidence des traités d'intégration européenne sur les divers articles de la Constitution, n'est que la conséquence particulière de l'adoption par le droit public interne de la technique des transferts de souveraineté.

En légitimant cette technique dans son principe et en réglant la procédure des transferts de souveraineté, les Chambres constituantes lèveront par le fait même les objections que l'on est actuellement en droit d'adresser aux traités d'intégration sur base de certains articles particuliers de la Constitution. Au plan du droit national se superposera ainsi celui du droit supranational et il ira de soi que le mode d'exercice des pouvoirs supranationaux ne sera pas déterminé par le droit constitutionnel interne.

Une autre manière de procéder qui viserait à inclure, dans chacun des articles affectés par la mise en œuvre des traités d'intégration, une réserve relative aux pouvoirs des communautés supranationales, risquerait de manquer son but. En effet, dans l'ignorance où les Chambres constituantes se trouveront des développements futurs de la politique d'intégration européenne, une révision qui ne porterait pas sur les seules dispositions générales que constituent, sur ce plan, les articles 25 et 68 de la Constitution, risque d'être rapidement dépassée par les événements.

A. — Révision de l'article 25 de la Constitution.

En inscrivant en exergue du Titre III consacré aux pouvoirs le principe fondamental selon lequel « tous les pouvoirs émanent de la nation » et en précisant que ces pouvoirs ne peuvent être exercés que « de la manière établie par la Constitution », le Congrès national a essentiellement entendu condamner l'ancienne conception théocratique ou privative du pouvoir en même temps qu'il condamnait toute subdélégation des pouvoirs.

Si l'on veut bien tenir compte du fait qu'à l'époque où fut élaborée la Constitution belge, il était universellement admis que chaque Etat disposait à l'égard de ses sujets du monopole de la contrainte publique, il paraîtra de bonne interprétation d'admettre qu'en édictant l'article 25, le Pouvoir constituant a exprimé sa volonté de doter la nation d'institutions n'émanant que de lui-même.

Si le Congrès national n'a pas condamné en termes exprès une forme de pouvoir politique dont nul ne pouvait soupçonner l'existence en 1830, il faut admettre que l'article 25 implique une référence implicite mais certaine à la seule notion de souveraineté interne qui était connue et pratiquée au XIX^{me} siècle.

En disposant que les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution, l'alinéa 2 de l'article 25 interdit en principe la subdélégation de pouvoirs entre organes de la souveraineté nationale.

A fortiori cette disposition doit-elle être interprétée comme impliquant la prohibition des subdélégations consenties par un organe de la souveraineté nationale au profit d'institutions ou d'organes qui n'ont pas été institués par la Constitution.

Une autre interprétation consacrerait cette conséquence illogique que les organes de la souveraineté nationale pourraient user de leurs compétences pour vider de sa substance la notion même de la souveraineté interne qui constitue le fondement premier de toute constitution politique.

L'article 68 qui règle la procédure constitutionnelle d'ap-

dering te verzoeken iedere van die bijzondere bepalingen te herzien.

Inderdaad, de weerslag van de verdragen in zake Europese integratie op de verschillende artikelen van de Grondwet is slechts het bijzonder gevolg van de aanneming, door het intern publiekrecht, van de techniek der soevereiniteitsoverdrachten.

Door het beginsel van die techniek te wettigen en door de procedure van de soevereiniteitsoverdrachten te regelen, zullen de Grondwetgevende Kamers, door het feit zelf, de bezwaren uit de weg ruimen, die men thans terecht tegen de integratieverdragen kan aanvoeren, op grond van sommige bijzondere artikelen van de Grondwet. Aldus zal boven het nationaal recht het supranationaal recht komen te staan en zal de wijze van uitoefening der supranationale machten vanzelfsprekend niet meer door het intern grondwettelijk recht geregeld worden.

Een andere werkwijze, die er zou toe strekken in ieder van de bij de toepassing der integratieverdragen betrokken artikelen een voorbehoud op te nemen betreffende de machten van de supranationale gemeenschappen, zou ondoeltreffend kunnen zijn. Inderdaad, daar de Grondwetgevende Kamers in de onwetendheid zullen verkeren omtrent de toekomstige ontwikkeling van de Europese integratiepolitiek, zou een herziening die niet alleen zou slaan op de algemene bepalingen die, op dit gebied, voorkomen in artikelen 25 en 68 van de Grondwet, spoedig door de gebeurtenissen kunnen voorbijgestreefd worden.

A. — Herziening van artikel 25 van de Grondwet.

Door bovenaan Titel III, betreffende de machten, het grondbeginsel « alle machten gaan uit van de Natie » te verkondigen, en door nader te bepalen dat die machten slechts mogen worden uitgeoefend « op de bij de Grondwet bepaalde wijze », heeft het Nationaal Congres in hoofdzaak de vroegere theocratische of privatieve machtsopvatting en tevens iedere subdelegatie van machten willen veroordelen.

Indien men rekening wil houden met het feit dat, toen de Belgische Grondwet werd aangenomen, algemeen werd aangenomen dat iedere Staat tegenover zijn onderhorigen over het monopolie van de openbare dwang beschikte, schijnt het wel een goede interpretatie te zijn, aan te nemen dat de grondwetgevende macht, bij het uitvaardigen van artikel 25, haar wil heeft betuigd om aan de Natie instellingen te verschaffen, die slechts van diezelfde macht uitgaan.

Alhoewel het Nationaal Congres niet uitdrukkelijk een vorm van politieke macht heeft afgekeurd, waarvan niemand in 1830 het bestaan kon vermoeden, moet worden aangenomen dat in artikel 25 een ondubbelzinnige zinspelings besloten ligt op het enig begrip van interne soevereiniteit dat in de XIX^e eeuw bekend was en werd toegepast.

Door te bepalen dat de machten worden uitgeoefend op de bij de Grondwet bepaalde wijze, verbiedt lid 2 van artikel 25 principieel subdelegatie van machten tussen organen van 's Lands soevereiniteit.

A fortiori, moet die bepaling in die zin worden uitgelegd, dat subdelegaties, toegestaan door een orgaan van de nationale soevereiniteit ten voordele van niet door de Grondwet ingestelde instellingen of organen, impliciet verboden zijn.

Het onlogisch gevolg van een andere interpretatie zou zijn, dat de nationale soevereiniteitsorganen van hun bevoegdheden zouden kunnen gebruik maken om het begrip zelf van de interne soevereiniteit te ontzenuwen, dat de ware grondslag van iedere politieke inrichting uitmaakt.

Artikel 68, dat de grondwettelijke procedure regelt in

probation des traités internationaux et qui est commandée dans son interprétation par l'article 25, renforce cette conclusion. Il témoigne du soin avec lequel le Congrès national a jugé à propos de limiter le pouvoir du Roi de conclure les traités dans le souci que les Belges ne puissent jamais être tenus individuellement au respect d'une règle de conduite qui n'aurait pas reçu l'assentiment particulier des Chambres législatives.

* * *

Il n'est que de relever, comme il a été fait ci-dessus, les très grandes lignes de l'ordonnement juridique qui se dessine sur le plan international, pour conclure qu'entre les faits et les dispositions constitutionnelles qui datent de plus de cent vingt ans, une rupture s'est faite qui justifie la révision de l'article 25.

Il s'impose dès lors de rétablir l'harmonie entre le fait et le droit en ajoutant à l'article 25 un alinéa nouveau qui énoncera sans équivoque le principe de la licéité constitutionnelle des transferts de souveraineté.

Il va de soi que cette adjonction ne pourrait en aucune manière préjudicier à ce que l'alinéa premier de l'article 25 a d'absolu sur le plan du droit interne, lorsqu'il vise les rapports entre le Chef de l'Etat et les organes de la souveraineté nationale.

Il se recommande ensuite que, prenant place dans une disposition de portée générale, inscrite en tête des articles qui concernent l'exercice des pouvoirs, le nouvel alinéa ne prétende pas régler en détail la technique et la procédure des transferts de souveraineté. C'est à l'article 68 qu'il y a lieu de préciser selon quelles modalités ces transferts de souveraineté peuvent avoir lieu.

Nous croyons devoir souligner enfin l'intérêt qui s'attache, selon nous, à ce que le nouvel alinéa ne soit pas présenté comme une exception au principe de l'alinéa premier.

C'est en application du principe que tous les pouvoirs émanent de la Nation que les traités de commerce, ceux qui peuvent grever l'Etat ou lier individuellement les Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres législatives qui, au sein des pouvoirs constitués, sont par excellence les représentants de la volonté nationale.

Si l'on estime que les organes des communautés supranationales dont la Belgique sera une des parties constituantes, ne peuvent avoir que des pouvoirs d'attribution, c'est-à-dire ceux-là seulement qu'ils puisent dans les traités, si l'on croit que le principe et l'origine des pouvoirs doivent rester aux mains des organes nationaux, il ne faut pas que, par une rédaction équivoque de l'article 25, le principe que seuls les organes nationaux disposent de leur compétence puisse être mis en doute.

En d'autres mots, il faut que les règles déterminant la compétence des organes supranationaux trouvent leur seul titre constitutionnel dans l'expression de volonté des Chambres.

Un alinéa se bornant à disposer que des organismes supranationaux ne pourront exercer de pouvoirs en Belgique qu'en vertu de traités approuvés par les Chambres conformément à l'article 68, présenterait le double avantage d'impliquer la licéité des transferts de souveraineté et de souligner en même temps que seuls les organes nationaux disposent du principe même de la compétence des organes supranationaux.

— 117 —

zake goedkeuring van de internationale verdragen en waarvan de interpretatie wordt ingegeven door artikel 25, versterkt dit besluit. Het getuigt van de zorg, waarmede het Nationaal Congres gemeend heeft de macht van de Koning om verdragen te sluiten te moeten beperken, opdat de Belgen nooit zouden gebonden zijn aan een gedragsregel, die niet de bijzondere instemming van de Wetgeven- de Kamers zou genoten hebben.

* * *

Het volstaat, zoals hoger werd gedaan, de hoofdlijnen aan te duiden van de rechtsregeling die zich op internationaal gebied aftekent, om te besluiten dat tussen de feiten en de grondwetsbepalingen die meer dan honderd twintig jaar oud zijn een kloof is ontstaan, die de herziening van artikel 25 rechtvaardigt.

Derhalve moet het evenwicht tussen de feiten en het recht hersteld worden, door aan artikel 25 een nieuw lid toe te voegen dat op ondubbelzinnige wijze het beginsel vaststelt dat soevereiniteitsoverdrachten grondwettelijk geoorloofd zijn.

Het spreekt vanzelf dat die toevoeging geenszins afbreuk zou mogen doen aan het volstrekte karakter van artikel 25 op het gebied van het interne recht, wanneer de betrekkingen bedoeld worden tussen het Staatshoofd en de organen van 's Lands soevereiniteit.

Verder verdient het aanbeveling dat het nieuwe lid, dat wordt ingelast in een bepaling van algemene betekenis, bovenaan de artikelen betreffende de uitoefening van de machten, niet in bijzonderheden de techniek en de procedure van de soevereiniteitsoverdrachten zou regelen. In artikel 68 moet nader worden bepaald volgens welke modaliteiten die soevereiniteitsoverdrachten mogen gebeuren.

Ten slotte menen wij er te moeten op wijzen, hoe belangrijk wij het achten dat dit nieuwe lid niet wordt voorgesteld als een uitzondering op het in het eerste lid gehuldigde beginsel.

Juist ter voldoening van het beginsel, dat alle machten uitgaan van de Natie, hebben de handelsverdragen, waardoor de Staat zou kunnen worden bezwaard of Belgen persoonlijk gebonden, slechts uitwerking nadat zij de goedkeuring hebben ontvangen van de wetgevende Kamers die, onder de gestelde machten, de vertegenwoordigers bij uitstek zijn van de wil der Natie.

Is men van oordeel dat de gezagsorganen van de supranationale gemeenschappen, waarvan België een der bestanddelen zal uitmaken, slechts toewijzende bevoegdheden kunnen bezitten, d.w.z. enkel die machten welke hun bij de verdragen worden toegewezen, — meent men dat het principe en de oorsprong van de machten bij de nationale gezagsorganen moeten blijven berusten, dan dient er voor gewaakt dat het beginsel, volgens welk alleen de nationale gezagsorganen de vrije beschikking hebben over eigen bevoegdheid, niet in twijfel kan worden getrokken ingevolge een dubbelzinnige redactie van artikel 25.

Met andere woorden, er moet voor worden gezorgd dat de regels, waarbij de bevoegdheid van de supranationale gezagsorganen wordt bepaald, hun enige constitutionele grond vinden in de uitdrukking van de wil der Kamers.

Een lid, waarbij enkel zou worden bepaald dat de supranationale organismen in België slechts machten kunnen uitoefenen krachtens door de Kamers overeenkomstig artikel 68 goedgekeurde verdragen, zou het dubbele voordeel opleveren, dat enerzijds impliciet de mogelijkheid tot het overdragen van soevereiniteit wordt geschapen, en dat terzelfder tijd wordt onderstreept dat alleen de nationale gezagsorganen over het beginsel zelf van de bevoegdheid der supranationale organen beschikken.

B. — Révision de l'article 68 de la Constitution.

Si l'article 25 de la Constitution doit être révisé pour qu'y soit énoncé le principe de la licéité des transferts de souveraineté, il convient également de soumettre à révision l'article 68 qui décrit la technique de conclusion des traités et règle le problème de leurs effets dans l'ordre juridique interne.

En abordant la révision de l'article 68, les Chambres constituantes éprouveront vraisemblablement la tendance à s'inspirer des textes étrangers dont le sens et la portée ont été exposés ci-dessus. On ne saurait, à cet égard, les inciter à trop de prudence. Les textes constitutionnels étrangers sont nécessairement le reflet d'une mentalité étrangère et, à ce titre, aucun texte constitutionnel ne peut être transposé d'une constitution dans une autre.

Il convient surtout, lors d'une révision constitutionnelle, de sauvegarder l'unité d'esprit et de forme qui caractérise le texte soumis à révision. À cet égard, les Chambres constituantes devront veiller à ne pas altérer le caractère éminemment positif dont le Congrès national a si fortement marqué la Constitution belge.

Pour cette raison, nous considérons qu'il n'y a pas lieu d'introduire dans nos textes constitutionnels des principes d'éthique internationale tels que la mise de la guerre hors la loi ou le principe de la fidélité à la parole donnée.

* * *

Convient-il d'affirmer le principe de la supériorité du traité par rapport à la loi interne ?

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus dans le commentaire de l'article 28 de la Constitution française, pareille disposition ne constitue une innovation que dans la mesure où la supériorité du traité sur la loi interne est assortie d'un contrôle juridictionnel.

Semblable contrôle, qui a été consacré par la révision hollandaise, permet au juge d'opposer sa volonté à celle des organes de la représentation nationale. Ce système, qui va à l'encontre de nos traditions les plus fermement établies, encourt les critiques adressées à juste titre par la doctrine au système du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois.

La jurisprudence belge admet que si, en principe, les cours et tribunaux doivent respecter le droit international public comme une partie du droit national (1) et si une violation ou une fausse application d'un traité par les cours et tribunaux donnent ouverture à cassation comme la violation d'une loi (2), le pouvoir judiciaire ne peut refuser d'appliquer une loi qui serait contraire à un traité international.

La Cour de Cassation raisonne de la manière suivante : Le législateur étant tenu d'observer les clauses d'un traité qui lie la Belgique ne peut, par un acte unilatéral, déroger à un traité international régulièrement conclu et qui a recueilli l'assentiment des Chambres. Les lois qu'il fait ne disposant que sous la réserve des conventions internationales qui lient la Belgique, il est présumé, en édictant

B. — Herziening van artikel 68 van de Grondwet.

Moet artikel 25 van de Grondwet worden herzien, om er het beginsel in op te nemen van de wettigheid der souvereiniteitsoverdrachten, dan past het eveneens artikel 68 te herzien, waarbij de techniek voor het sluiten van verdragen wordt beschreven, en waarbij het probleem van hun uitwerking op het gebied van de interne rechtsorde wordt geregeld.

Bij de herziening van artikel 68, zullen de Grondwetgevende Kamers waarschijnlijk geneigd zijn zich te richten naar de buitenlandse teksten, waarvan de zin en de draagwijdte hierboven werden uiteengezet. In dit opzicht kunnen zij niet genoeg tot voorzichtigheid worden aangehaand. De buitenlandse grondwettelijke teksten zijn noodzakelijk de weerspiegeling van een vreemde geestgesteldheid, en als dusdanig kan geen enkele grondwettelijke tekst van een bepaalde Grondwet naar een andere worden overgeplant.

Het komt er, bij een Grondwetsherziening, vooral op aan de eenheid van geest en vorm te handhaven, die de ter herziening voorgelegde tekst kenmerkt. In dit opzicht zullen de Grondwetgevende Kamers er moeten voor zorgen, niet te raken aan het bij uitstek positief karakter, dat het Nationaal Congres op zo duidelijke wijze aan de Belgische Grondwet heeft verleend.

Daarom zijn wij van oordeel dat er geen aanleiding toe bestaat, in onze grondwettelijke teksten beginselen in te lassen van internationale ethiek, zoals het buiten de wet stellen van de oorlog, of het beginsel van de trouw aan het gegeven woord.

* * *

Is het wenselijk het beginsel te bevestigen van het overwicht van het verdrag op de interne wet ?

Zoals hierboven, in de commentaar bij artikel 28 van de Franse Grondwet, werd aangetoond, vormt dergelijke bepaling slechts dan een innovatie, wanneer het overwicht van het verdrag op de interne wet gepaard gaat met een juridictionele controle.

Dergelijke controle, zoals bij de herziening in Nederland werd ingevoerd, biedt aan de rechter de mogelijkheid zijn wil te stellen tegenover die van de organen van de nationale vertegenwoordiging. Dit stelsel, dat tegen onze diepst ingewortelde tradities indruist, is vatbaar voor de kritiek die door de leer terecht wordt uitgebracht op het systeem van de rechterlijke controle op de grondwettelijkheid der wetten.

De Belgische rechtspraak aanvaardt dat, hoewel de hoven en rechtbanken in beginsel het internationaal publiekrecht moeten beschouwen als een deel van het nationaal recht (1), en hoewel de schending of de verkeerde toepassing van een verdrag door de hoven en rechtbanken aanleiding geeft tot verbreking in dezelfde mate als de schending van een wet (2), de rechterlijke macht niet mag weigeren een wet toe te passen die strijdig zou zijn met een internationaal verdrag.

Het Hof van Verbreking redeneert als volgt : Aangezien de wetgever gehouden is zich te richten naar de clausules van een verdrag dat België bindt, mag hij niet, door een eenzijdige handeling, afwijken van een regelmatig gesloten internationaal verdrag, waaraan de Kamers hun goedkeuring hebben gehecht. Daar de door hem gemaakte wetten slechts gelden binnen de perken van de inter-

(1) Conclusions du ministère public avant Cassation, 25 janvier 1906, *Pasicrisie*, 1906, I, 96.

(2) Cassation 20 mai 1916, *Pasicrisie*, 1915-1916, I, 375; 4 juillet 1949, *Pasicrisie*, 1949, I, 506.

(1) Conclusiën van het Openbaar Ministerie vóór Verbreking, 25 Januari 1906, *Pasicrisie*, 1906, I, 96.

(2) Verbreking, 20 Mei 1916, *Pasicrisie*, 1915-1916, I, 375; 4 Juli 1949, *Pasicrisie*, 1949, I, 506.

des dispositions d'ordre interne, ne les prendre que conformes aux traités internationaux (1).

En laissant le pouvoir du dernier mot à l'organe législatif, ce système traditionnel d'interprétation permet, dans la généralité des cas, de sauvegarder la primauté nécessaire du traité.

* * *

Plus utilement, l'article 68 pourrait être amendé en vue d'y préciser que les traités régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi interne dans le cas même où ils seraient contraires à des lois antérieures et sans qu'il soit besoin pour en assurer l'application d'autres dispositions que celles requises pour leur ratification. Peut-être les Chambres constituantes jugeront-elles également utile de préciser les conditions de validité et les effets des accords en forme simplifiée dont la multiplication réduit sans cesse le contrôle des Chambres législatives en matière de relations internationales.

* * *

Il conviendra de préciser à l'article 68 les conditions de validité ainsi que la technique d'approbation des transferts de souveraineté dont la licéité aura été admise dans l'article 25.

Parmi les conditions de fond auxquelles les Chambres constituantes pourraient juger devoir subordonner la régularité constitutionnelle des transferts de souveraineté, on citera à titre exemplatif :

- la condition de réciprocité;
- la condition de délai;
- certaines conditions relatives à l'objet des transferts, soit par énumération limitative, soit par exclusion de certains objets déterminés (2);
- certaines conditions tenant au but assigné aux transferts de souveraineté (3);
- certaines conditions relatives à la nature, à la composition et au mode de fonctionnement des organes supranationaux bénéficiaires des transferts de souveraineté.

En fait, il apparaît que la plupart de ces conditions de fond, à l'exception de la condition de réciprocité, peuvent difficilement être énoncées avec quelque précision sans opposer au processus d'intégration européenne de sérieux obstacles.

C'est plutôt dans des conditions de procédure que l'on cherchera les garanties qu'il paraît malaisé de trouver dans l'énoncé de conditions de fond.

Il n'est contesté par personne que les traités opérant transferts de souveraineté devront, à l'égal des traités pouvant grever l'Etat ou lier individuellement les Belges, être soumis, avant leur ratification par le Roi, à l'assentiment des Chambres législatives.

(1) Cassation 26 novembre 1925, *Pasicrisie*, 1926, I, 76.

(2) On notera que ce procédé expose le constituant à voir son œuvre rapidement dépassée par les exigences de l'évolution internationale.

(3) L'exemple des textes étrangers paraît bien établir que de telles conditions présentent nécessairement un caractère trop vague pour qu'elles puissent utilement trouver place dans un texte de caractère juridique.

nationale overeenkomsten die België binden, wordt hij bij het uitvaardigen van beschikkingen van interne aard geacht, deze slechts te treffen overeenkomstig de internationale verdragen (1).

Door het laatste woord te laten aan het wetgevend lichaam, biedt deze traditionele interpretatie de mogelijkheid om, in de meeste gevallen, het noodzakelijk overwicht van het verdrag te handhaven.

* * *

Nuttiger zou het zijn, artikel 68 te wijzigen met dien verstande, dat nader zou worden bepaald dat de regelmatig bekrachtigde en bekendgemaakte verdragen op intern plan kracht van wet hebben, zelfs ingeval zij strijdig zouden zijn met vroegere wetten, en zonder dat voor de toepassing er van andere beschikkingen nodig zijn dan die, welke voor hun bekrachtiging vereist zijn. Wellicht zullen de Grondwetgevende Kamers het eveneens nuttig oordelen, een nadere bepaling te geven van de geldigheidsvoorwaarden en de gevolgen van de akkoorden in vereenvoudigde vorm, waarvan het toenemend aantal onophoudelijk de controle der Wetgevende Kamers op het gebied van de internationale betrekkingen besnoeit.

* * *

In artikel 68 zou tevens een nadere omschrijving moeten worden gegeven van de geldigheidsvoorwaarden en van de goedkeuringstechniek in verband met de soevereiniteitsoverdrachten, waarvan de wettigheid in artikel 25 wordt erkend.

Als hoofdvoorwaarden, waaraan de Grondwetgevende Kamers de grondwettelijke regelmatigheid van de soevereiniteitsoverdrachten zouden kunnen ondergeschikt maken, kunnen bij wijze van voorbeeld worden vermeld :

- de wederkerigheidsvoorwaarde;
- de termijnvoorwaarde;
- zekere voorwaarden in verband met het voorwerp van de overdrachten, hetzij in de vorm van een beperkende opsomming, hetzij door uitsluiting van bepaalde voorwerpen (2);
- zekere voorwaarden die het aan de soevereiniteitsoverdrachten gestelde doel raken (3);
- zekere voorwaarden met betrekking tot de aard, de samenstelling en de werkwijze van de supranationale gezagsorganen, die het voordeel van de soevereiniteitsoverdrachten genieten.

In feite blijkt, dat de meeste van die hoofdvoorwaarden, met uitzondering van de wederkerigheidsvoorwaarde, moeilijk met enige nauwkeurigheid kunnen worden omschreven, zonder dat daardoor ernstige hinderpalen ontstaan op de weg naar de Europese integratie.

De waarborgen, die men bezwaarlijk in de opsomming van hoofdvoorwaarden schijnt te kunnen vinden, moeten veeleer gezocht worden in procedurevoorwaarden.

Niemand betwist dat de verdragen houdende soevereiniteitsoverdrachten, evenals de verdragen waardoor de Staat zou kunnen worden bezwaard of Belgen persoonlijk gebonden, vóór hun bekrachtiging door de Koning, ter goedkeuring aan de Wetgevende Kamers moeten voorgelegd worden.

(1) Verbreking, 26 November 1925, *Pasicrisie*, 1926, I, 76.

(2) Er dient opgemerkt dat, met dit procédé, de grondwetgever gevaar loopt zijn werk spoedig door de vereisten van de internationale evolutie achterhaald te zien.

(3) Het voorbeeld van de buitenlandse teksten schijnt wel aan te tonen, dat dergelijke voorwaarden noodzakelijk te vaag zijn om, met enig nut, ingelast te worden in een tekst van juridische aard.

Il appartiendra aux Chambres constituantes d'apprécier si cet assentiment peut être donné à la majorité simple des présences et des voix, majorité qui peut ne représenter qu'un peu plus d'un quart de l'effectif parlementaire.

Le légitime souci d'un petit pays de se préserver contre des abandons de souveraineté que pourraient lui imposer certaines pressions étrangères, joint au souci de réunir dans une matière aussi grave un large appui dans l'opinion, pourrait dès lors déterminer les Chambres constituantes à soumettre les traités opérant transfert de souveraineté à l'approbation d'une majorité parlementaire qualifiée.

C'est ainsi que certains ont suggéré d'exiger pour l'approbation de ces traités la majorité des deux tiers des voix, majorité requise en matière de révision constitutionnelle. A l'appui de cette solution, on fera valoir que les traités de transferts de souveraineté procèdent à une révision indirecte de la Constitution en dépouillant les organes institués de certaines compétences que la Constitution leur attribuait en propre.

A cette thèse, d'autres opposeront que le système de la majorité qualifiée revient à reconnaître à un tiers de l'effectif parlementaire un droit de veto dont il est à craindre qu'il fasse inopportunément usage, empêchant ainsi la Belgique de procéder à des transferts de souveraineté que commande son intérêt.

Encore que ces deux méthodes d'approbation soient les plus simples, il en est d'autres parmi lesquelles on peut citer le système néerlandais qui réserve le procédé de la majorité qualifiée aux seuls traités qui dérogent à la Constitution.

On signalera également — sans pour autant les recommander — certains procédés qui, directement ou indirectement, visent à associer le corps électoral à l'approbation des traités d'intégration.

A cet égard, on peut concevoir soit l'approbation de ces traités par voie de référendum (facultatif ou obligatoire) soit leur approbation par les Chambres à la suite de deux votes successifs séparés par une dissolution parlementaire.

Nous n'avons été invités ni à proposer des textes, ni à marquer notre préférence en faveur d'un système déterminé d'approbation des traités opérant transfert de souveraineté. Le choix qui s'impose entre les divers systèmes concevables doit être l'œuvre des Chambres constituantes en fonction d'une option politique, elle-même fondée sur le degré de confiance que la représentation nationale estimera devoir accorder à la politique d'intégration européenne.

* * *

En conclusion, nous estimons que la révision des articles 25 et 68 de la Constitution est à la fois nécessaire et suffisante pour permettre à la Belgique de s'engager dans les liens d'une communauté politique supranationale.

Fait à Bruxelles, le 17 avril 1953.

Georges DOR,
Professeur à l'Université de Liège.

W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH,
Professeur à l'Université de Bruxelles.

Paul DE VISSCHER,
Professeur à l'Université de Louvain.

André J. MAST,
Professeur à l'Université de Gand.

De Grondwetgevende Kamers zullen moeten oordelen, of die goedkeuring kan gegeven worden met eenvoudige meerderheid van de aanwezigen en van de stemmen, meerderheid die eventueel slechts iets meer dan een vierde van het aantal parlementsleden zou kunnen vertegenwoordigen.

De rechtmatige bezorgdheid van een klein land, om zich te vrijwaren tegen afstand van soevereiniteit die het zou kunnen opgedrongen worden onder buitenlandse druk, alsmede de zorg om in zo'n ernstige aangelegenheid de ruime steun van de publieke opinie te verkrijgen, zouden er de Grondwetgevende Kamers kunnen toe aanzetten, voor de goedkeuring van de verdragen houdende overdracht van soevereiniteit een gekwalificeerde meerderheid vast te stellen.

Zo hebben sommigen voorgesteld, voor de goedkeuring van die verdragen een meerderheid van twee derde der stemmen te eisen, meerderheid die vereist is in zake Grondwetsherziening. Tot staving van die oplossing, voert men aan dat in de verdragen tot overdracht van soevereiniteit een onrechtstreekse herziening van de Grondwet besloten ligt, doordat de gevestigde gezagsorganen beroofd worden van sommige eigen bevoegdheden, die hun door de Grondwet werden toegekend.

Tegen deze stelling brengen anderen in, dat het stelsel van de vereiste meerderheid er op neerkomt, aan een derde van het aantal parlementsleden een veto-recht toe te kennen; er valt te vrezen dat zij daarvan te onpas gebruik zouden maken, en aldus België zouden verhinderen over te gaan tot soevereiniteitsoverdrachten, die voor ons land nuttig zijn.

Alhoewel die twee methoden van goedkeuring de eenvoudigste zijn, bestaan er andere, o.m. het Nederlandse stelsel, waarbij het procédé van de vereiste meerderheid alleen wordt aangewend voor de verdragen, die afwijken van de Grondwet.

Zonder ze daarom aan te bevelen, vermelden wij eveneens sommige procédés die, rechtstreeks of onrechtstreeks, er toe strekken het kiezerskorps te betrekken bij de goedkeuring van de integratieverdragen.

In dit opzicht kan de goedkeuring van die verdragen gebeuren, hetzij door middel van een referendum (facultatief of verplicht), hetzij door de Kamers na twee achtereenvolgende stemmingen, gescheiden door een parlementsontbinding.

Wij werden niet verzocht teksten voor te stellen, noch onze voorkeur te betuigen voor een bepaald stelsel van goedkeuring der verdragen houdende soevereiniteitsoverdrachten. De keuze, die tussen de verschillende mogelijke stelsels kan gedaan worden, moet het werk zijn van de Grondwetgevende Kamers, op grond van een politieke voorkeur, op haar beurt gesteund op de graad van het vertrouwen, dat 's Lands vertegenwoordiging zal menen te moeten stellen in de politiek van Europese integratie.

* * *

Tot besluit, zijn wij van mening dat de herziening van de artikelen 25 en 68 van de Grondwet noodzakelijk en tevens voldoende is, om België in staat te stellen toe te treden tot een supranationale politieke gemeenschap.

Opgemaakt te Brussel, op 17 April 1953.

Georges DOR,
Professor aan de Universiteit te Luik.

W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH,
Professor aan de Universiteit te Brussel.

Paul DE VISSCHER,
Professor aan de Universiteit te Leuven.

André J. MAST,
Professor aan de Universiteit te Gent.