

Chambre des Représentants

SESSION 1959-1960.

15 DÉCEMBRE 1959.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

Article 25bis (nouveau).

Exercice de pouvoirs
par des autorités supranationales
ou internationales.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION (1)

PAR M. PIERSON.

MESDAMES, MESSIEURS,

La procédure de revision de certains articles de notre Constitution a principalement, sinon exclusivement, été entamée, en 1953, pour des causes tenant à l'évolution de l'ordre juridique international. L'exposé des motifs du projet de déclaration, déposé le 25 juin 1953, est formel : « il y a lieu d'insérer dans le projet de déclaration la revision des articles 25 et 68 qui, pour atteindre le but recherché par le Gouvernement, sont les seuls dont la

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Kronacker.

A. — Membres : MM. d'Alcantara, De Gryse, Dequae, De Schryver, Gendebien, Herbiet, Lefère, Mertens de Wilmars, Moyersoen, Parisis, Schot, Van Cauwelaert, Van Elslande. — Bohy, Bracops, De Kinder, Denis, Fayat, Hossey, Housiaux, Huysmans, Merlot, Pierson, Terwagne. — Janssens, Jeunehomme, Kronacker.

B. — Membres suppléants : MM. Couson, Delwaide, du Bus de Warnaffe, Fimmers, Hermans, Lebas, Smedts. — Anseele, De Cooman, De Groot, Harmegnies, Sainte, Tielemans. — Quaghebeur, Piron.

Voir :

42 (S. E. 1958) : n° 1.

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1959-1960.

15 DECEMBER 1959.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

Artikel 25bis (nieuw)

Uitoefening van machten
door supranationale of internationale
gezagsorganen.

VERSLAG

UITGEBRACHT NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET (1)

DOOR DE HEER PIERSON.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN.

De procedure tot herziening van sommige artikelen van onze Grondwet werd hoofdzakelijk, zoniet uitsluitend, aangevat in 1953, om redenen die verband houden met de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. In dit opzicht is de Memorie van Toelichting van het op 25 juni 1953 ingediende ontwerp van verklaring formeel : « Er bestaat aanleiding toe, in het ontwerp van verklaring de herziening van de artikelen 25 en 68 te voorzien. Het zijn de enige

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Kronacker.

A. — Vaste leden : de heren d'Alcantara, De Gryse, Dequae, De Schryver, Gendebien, Herbiet, Lefère, Mertens de Wilmars, Moyersoen, Parisis, Schot, Van Cauwelaert, Van Elslande. — Bohy, Bracops, De Kinder, Denis, Fayat, Hossey, Housiaux, Huysmans, Merlot, Pierson, Terwagne. — Janssens, Jeunehomme, Kronacker.

B. — Plaatsvervangers : de heren Couson, Delwaide, du Bus de Warnaffe, Fimmers, Hermans, Lebas, Smedts. — Anseele, De Cooman, De Groot, Harmegnies, Sainte, Tielemans. — Quaghebeur, Piron.

Zie :

42 (B. Z. 1958) : n° 1.

revision s'impose ». (C'est nous qui avons souligné les derniers mots de cette citation.)

Dans l'entre-deux-guerres, des problèmes nouveaux s'étaient, en effet, posés sur le plan des relations internationales. La Belgique comme les autres pays d'occident était entrée de plus en plus dans la voie d'une coopération internationale. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'évolution s'était accentuée. Après avoir adhéré à la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, notre pays entamait la procédure de ratification du traité instituant une Communauté Européenne de Défense. Ce dernier traité prévoyait que ces diverses communautés spécialisées pourraient être couronnées par une communauté politique comportant notamment l'élection directe d'une assemblée parlementaire européenne.

D'autres pays, avant le nôtre, avaient éprouvé le besoin d'insérer dans leur Constitution des dispositions permettant à des organismes internationaux d'exercer dans leur pays certains pouvoirs en vertu de traités. En 1953, le Gouvernement estima le moment venu de suivre cet exemple. Car si l'on pouvait admettre que la Belgique avait pu adhérer à la C. E. C. A. sans modifier sa Constitution, il était difficile de concevoir, même en adoptant une interprétation fort large de notre charte fondamentale, que des pouvoirs conférés à des institutions de droit public interne puissent être délégués à des organismes internationaux ou supranationaux.

Dans la pensée du Gouvernement, il fallait affirmer, dans l'article 25, le principe que des organismes internationaux ou supra-nationaux puissent disposer d'attributions relevant actuellement des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, prévus par la Constitution.

Au cours des travaux de la Commission spéciale instituée au lendemain du dépôt du projet de déclaration du 25 juin 1953, l'unanimité se fit sur le principe qu'il fallait préparer la revision constitutionnelle en vue de permettre l'approbation, par le Parlement, de traités internationaux impliquant l'attribution, par la Belgique, de certains droits de souveraineté bien délimités, à des organisations supranationales à créer, sous réserve d'obligations réciproques et équivalentes de la part des autres Etats contractants. Toutefois, la Commission spéciale a tenu à préciser de manière expresse que les modifications à apporter, à cette fin, aux articles 25 et 68 ne devaient régler que la seule matière internationale.

La question s'étant posée de savoir si une modification du seul article 68 ne pouvait suffire, la nécessité de viser expressément l'article 25 a été, à l'époque, motivée comme suit : l'adhésion de la Belgique à de nouvelles entités de droit international va apporter des modifications à l'exercice de *tous* les pouvoirs : le pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire, le pouvoir judiciaire. Dès lors, l'article 25 est le vrai siège de la réforme. Il s'agit de savoir, en effet, si les Chambres auront la possibilité d'engager la Belgique dans des associations supra-nationales avec toutes les attributions de pouvoirs qui en découleront. L'article 68, parce qu'il vise essentiellement les pouvoirs du Roi, ne suffirait pas à régler cette question.

Au projet du Gouvernement qui soumettait l'article 25 à revision, M. Wigny déposa un amendement limitant la revision de l'article 25 par l'adjonction d'un nouvel alinéa prévoyant l'exercice des pouvoirs par des autorités supranationales ou internationales. L'auteur de cet amendement estimait en effet que les deux alinéas constituant l'article 25 étaient fondamentaux, qu'ils n'étaient pas discutés et ne devaient dès lors pas être révisés; qu'il convenait dès lors

artikelen die dienen gewijzigd te worden om het door de Regering nagestreefde doel te bereiken » (wij hebben enige woorden van dit citaat gecursiveerd).

Tussen beide oorlogen moesten immers nieuwe problemen op het gebied van de internationale betrekkingen worden opgelost. Evenals de andere westelijke landen was België meer en meer de weg van de internationale samenwerking opgegaan. Onmiddellijk na de tweede wereldoorlog is deze evolutie nog versneld. Nadat ons land tot de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal was toegetreten, vatte het de procedure aan tot bekrachtiging van het verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap. Dit verdrag bepaalde dat deze verschillende gespecialiseerde gemeenschappen konden overkoepeld worden door een politieke gemeenschap, onder meer met rechtstreekse verkiezing van een Europees Parlement.

Andere landen hadden vóór België de behoefte gevoeld om in hun Grondwet bepalingen in te lassen waarbij internationale organisaties gemachtigd worden in hun land sommige bevoegdheden krachtens de verdragen uit te oefenen. In 1953 achtte de Regering het ogenblik gekomen om dit voorbeeld na te volgen. Men kon immers wel aannemen dat België tot de E. G. K. S. toetrad zonder zijn Grondwet te wijzigen, maar men kon zich moeilijk voorstellen, zelfs bij een zeer ruime interpretatie van ons handvest, dat bevoegdheden verleend aan instellingen van intern publiek recht konden worden overgedragen aan internationale of supranationale instellingen.

Volgens de Regering moest in artikel 25 het principe worden bevestigd, dat internationale of supranationale organisaties kunnen beschikken over bevoegdheden welke thans zijn toegekend aan de Wetgevende, de Uitvoerende en de Rechterlijke Macht, zoals die bij de Grondwet zijn bepaald.

Tijdens de werkzaamheden van de Bijzondere Commissie, die vlak na het indienen van het ontwerp van verklaring van 25 juni 1953 werd ingesteld, is eensgezind het principe aangenomen, dat de herziening van de Grondwet moest worden voorbereid om voor het Parlement de mogelijkheid te scheppen internationale verdragen goed te keuren welke impliceren dat België bepaalde, duidelijk omschreven soevereiniteitsrechten toekent aan op te richten supranationale organisaties, mits de andere verdragsluitende staten wederkerige en gelijkwaardige verplichtingen aangaan. De Bijzondere Commissie stond er evenwel op uitdrukkelijk te verklaren dat de met dat doel in de artikelen 25 en 68 aan te brengen wijzigingen uitsluitend internationale aangelegenheden mochten regelen.

Daar nu de vraag was gerezen of niet ermede kon worden volstaan slechts artikel 68 te wijzigen, werd destijds de volgende motivering aangevoerd voor de noodzakelijkheid, uitdrukkelijk te verwijzen naar artikel 25 : De toetreding van België tot de nieuwe internationaalrechtelijke lichamen zal wijzigingen brengen in de uitoefening van *alle* machten : de wetgevende macht, de verordende macht, de rechterlijke macht. Bijgevolg maakt artikel 25 de kern uit van de hervorming. De vraag is immers of het voor de Kamers mogelijk zal zijn België te laten toetreden tot supranationale organisaties, met al de daaruit voortvloeiende attributies van bevoegdheden. Artikel 68 betreft hoofdzakelijk de bevoegdheden van de Koning en bijgevolg kan met deze tekst niet worden volstaan om bedoelde kwestie te regelen.

Op het Regeringsontwerp, dat artikel 25 aan herziening onderwierp, diende de heer Wigny een amendement in, dat de herziening van artikel 25 beperkt tot de toevoeging van een nieuw lid waarbij wordt voorzien in de uitoefening van bevoegdheden door supranationale of internationale gezagsorganen. Steller van het amendement oordeelde immers dat de twee leden, welke artikel 25 vormen, fundamenteel zijn, dat er geen betwisting over bestaat en dat zij

d'inscrire dans un troisième alinéa le principe permettant l'exercice de certains pouvoirs par des autorités supra-nationales ou internationales.

La Commission spéciale s'inspirant de ces considérations préféra cependant abandonner l'idée de soumettre l'article 25 totalement ou partiellement à revision et proposa la rédaction suivante :

« Il y a lieu à revision du titre III par l'insertion d'un article 25bis relatif à l'exercice de pouvoirs par des autorités supra-nationales ou internationales »

* * *

Au cours de la précédente constituante, la Commission de revision de la Constitution consacra quelques réunions aux problèmes posés par la rédaction d'un nouvel article 25bis.

La Commission était unanime sur la nécessité d'adopter une formule simple, mais elle était divisée sur le caractère négatif ou positif de la formule à employer. Les uns préconisaient une rédaction négative, inspirée de la nouvelle Constitution néerlandaise, tandis que les autres — ils étaient majorité — optaient pour une formule positive.

Diverses rédactions furent proposées, mais la Commission n'adopta aucun texte.

* * *

La précédente constituante n'ayant pu mener à bien le travail de revision constitutionnelle qui était le sien, le Gouvernement déposa le 15 avril 1958 un nouveau projet de déclaration.

L'exposé des motifs de ce nouveau projet précise que notre Charte fondamentale doit être revue pour aménager le principe de la souveraineté nationale en fonction des exigences ou des avantages inhérents à la participation du pays à une action politique d'ensemble et dont procède la mise en place d'organisations internationales ou supra-nationales.

Après avoir cité un extrait de la première déclaration — celui qui faisait allusion à l'adhésion de la Belgique à la C.E.C.A. et à la procédure de ratification du traité de C.E.D. — le Gouvernement ajoutait : « D'autres organismes internationaux que la C.E.C.A. ont vu le jour depuis quelques mois. Si la Belgique a pu y adhérer sans attendre la revision de la Constitution, il reste néanmoins évident que l'aménagement des textes existants, afin de permettre à notre pays de répondre à toutes les situations qui pourraient se présenter, est désirable ».

Le projet du 15 avril 1958 reprend dans des termes inchangés la déclaration relative à l'insertion, au titre III, d'un article 25bis.

La nouvelle Commission de revision de la Constitution constitua une sous-commission pour préparer une rédaction de l'article 25bis.

Dès sa première séance, cette dernière opta pour une formule positive — qui se bornerait à énoncer que l'exercice de certains pouvoirs pouvait être attribué à des organisations de droit international public.

Après discussion et comparaison des mérites respectifs de diverses expressions — telles que « institutions internationales » ou « organisations internationales », la sous-

bijgevolg niet moeten worden herzien; dat dan ook in een derde lid het beginsel moet worden ingeschreven waarbij de uitoefening van bepaalde bevoegdheden door supranationale of internationale gezagsorganen mogelijk wordt gemaakt.

Uitgaande van deze overwegingen heeft de Bijzondere Commissie evenwel verkozen af te zien van de gedachte het artikel 25 geheel of gedeeltelijk te herzien en de volgende tekst voorgesteld.

« Er bestaat reden tot herziening van Titel III door invoeging van een artikel 25bis betreffende de uitoefening van bevoegdheden door supranationale of internationale gezagsorganen ».

* * *

Tijdens de vorige grondwetgevende vergadering heeft de Commissie voor de herziening van de Grondwet enige bijeenkomsten gewijd aan de door de redactie van het nieuw artikel 25bis opgeworpen vraagstukken.

De Commissie was eenstemmig van mening, dat het noodzakelijk was een eenvoudige formule aan te nemen, maar was het niet eens over wat het karakter van de formule zou zijn : negatief of positief. Zekere leden gaven de voorkeur aan een negatieve redactie gelijk die van de nieuwe Nederlandse Grondwet, terwijl de anderen, die de meerderheid uitmaakten de voorkeur gaven aan een positieve formule.

Verscheidene teksten werden voorgesteld, maar de Commissie heeft geen enkele tekst aangenomen.

* * *

Daar de vorige Grondwetgevende Vergadering de haar opgedragen grondwetsherziening niet tot een goed einde heeft kunnen brengen, diende de Regering op 15 april 1958 een nieuw ontwerp van verklaring in.

De Memorie van Toelichting van dit nieuw ontwerp bepaalt dat onze Grondwet dient herzien om het beginsel van de nationale sovereigniteit aan te passen ten aanzien van de verplichtingen of de voordelen verbonden aan de deelneming van het land aan een gezamenlijke politieke actie, waarbij internationale of supranationale organisaties tot stand komen.

Na een uittreksel te hebben aangehaald uit de eerste verklaring — waarin gezinspeeld werd op de toetreding van België tot de E. G. K. S. en de procedure tot bekrachtiging van het E. D. G.-verdrag — voegde de Regering hieraan toe : « Buiten de E. G. K. S. zijn sedert enkele maanden andere internationale organen opgericht. Zo België zich daarbij heeft kunnen aansluiten zonder de herziening van de Grondwet af te wachten, blijft het niettemin klaar en duidelijk dat de bijwerking van de bestaande teksten wenselijk is, wil ons land kunnen ingaan op alle toestanden, welke zich zouden kunnen voordoen. »

Het ontwerp van 15 april 1958 neemt, zonder wijziging van de bewoordingen, de verklaring over betreffende de invoeging, onder Titel III, van een artikel 25bis.

De nieuwe Commissie voor de herziening van de Grondwet stelde een Subcommissie samen, belast met de voorbereiding van een nieuwe redactie van artikel 25bis.

Reeds in haar eerste vergadering, verkoos deze Subcommissie de positieve vorm waarbij men zich erbij zou beperken te verklaren dat de uitoefening van bepaalde machten kan worden opgedragen aan internationaal publiekrechtelijke organisaties.

Na bespreking en vergelijking van de respectieve verdiensten der verschillende bewoordingen zoals « internationale instellingen » of « internationale organisaties » heeft

commission se rallia à la formule : « institutions de droit international public ».

Elle estima également ne pas pouvoir limiter l'énoncé des modalités de transfert aux seuls traités. En réalité, c'est la loi qui pourra accorder de telles délégations de pouvoirs à des institutions de droit international public. Selon toutes vraisemblances, ce sera le plus souvent en approuvant un traité que le pouvoir législatif autorisera des délégations de pouvoirs à des autorités internationales ou supra-nationales. Mais il ne convient pas de limiter aux seuls traités internationaux les modalités d'exécution de pareils transferts. Ce que le Parlement peut faire en approuvant un traité, il est bien évident qu'il a pouvoir de le faire en usant de la forme normale par laquelle il exprime sa volonté, à savoir la loi. En dehors de tout traité, la loi doit pouvoir faire ce qu'elle autoriserait en approuvant un traité.

C'est pourquoi votre Commission à l'unanimité a estimé devoir retenir le texte suivant :

« La loi peut attribuer l'exercice de certains pouvoirs à des institutions de droit international public. »

Dans son esprit, les modalités, c'est-à-dire l'obligation éventuelle de la réciprocité, la majorité requise pour le vote de pareille loi, particulièrement importante, doivent être réglées dans le cadre du nouvel article 68.

Le Rapporteur,

M.-A. PIERSON.

Le Président

P. KRONACKER.

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION.

Art. 25bis (nouveau).

Un article 25bis (nouveau) libellé comme suit est inséré dans la Constitution :

« La loi peut attribuer l'exercice de certains pouvoirs à des institutions de droit international public. »

de Subcommissie haar instemming betuigd met de formule « internationaal publiekrechtelijke instellingen ».

Zij was ook van mening, dat zij de opgaven van de modaliteiten van overdracht niet uitsluitend tot de verdragen mocht beperken. Feitelijk is het de wet die dergelijke overdrachten van bevoegdheden aan internationale publiekrechtelijke instellingen zal kunnen toestaan. Naar alle schijn zal de Wetgevende Macht meestal door de goedkeuring zelf van een verdrag de overdrachten van bevoegdheden aan internationale of supranationale gezagsorganen toestaan. Doch het betaamt niet de uitvoeringsmodaliteiten van dergelijke overdrachten uitsluitend tot de internationale verdragen te beperken. Wat het Parlement door de goedkeuring van een verdrag kan doen, ligt het voor de hand dat het dit ook kan doen door gebruik te maken van de normale vorm waarin het zijn wil te kennen geeft, met name de wet. De wet moet, buiten elk verdrag om, kunnen doen wat zij zou toestaan door de goedkeuring van een verdrag.

Daarom heeft uw Commissie eenparig gemeend de volgende tekst te moeten in aanmerking nemen :

« De wet kan de uitoefening van bepaalde bevoegdheden aan internationaal publiekrechtelijke instellingen opdragen. »

Naar de opvatting van de Commissie moeten de modaliteiten, d.i. de eventuele verplichting van wederkerigheid en de vereiste meerderheid voor de goedkeuring van dergelijke bijzonder belangrijke wet, in het kader van het nieuw artikel 68 worden geregeld.

De Verslaggever,

M.-A. PIERSON.

De Voorzitter,

P. KRONACKER.

TEKST VOORGESTELD DOOR DE COMMISSIE.

Art. 25bis (nieuw).

Een als volgt luidend artikel 25bis (nieuw) wordt in de Grondwet ingevoegd :

« De wet kan de uitoefening van bepaalde bevoegdheden aan internationaal publiekrechtelijke instellingen opdragen. »