

Chambre des Représentants

SESSION 1969-1970

21 MAI 1970

REVISION DE LA CONSTITUTION.

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

RAPPORT

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

PAR M. WIGNY.

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 25 de la Constitution est fondamental. Il déclare que la Nation est le siège de la souveraineté, la source de tous les pouvoirs.

Certes, l'idée était affirmée depuis longtemps dans des ouvrages de philosophie politique. C'est la révolution française qui la consacre juridiquement mais non définitivement. Après la Restauration, le Roi reste souverain absolu, seul

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Van Acker.

A. — Membres : MM. Chabert, De Gryse, Duerinck, Lindemans, Meyers, Persoons, Saint-Remy, Van Elslande, Verroken, Wigny. — MM. Boel, Brouhon, Collard (L.), Cudell, Glinne, Mathys, Van Acker, Van Eynde. — MM. De Clercq, De Weert, De Winter, Hannotte, Lefebvre (R.), Piron. — MM. Schiltz, Van der Elst. — M. Perin.

B. — Suppléants : MM. Blanckaert, Michel, Peeters, Remacle, Vandamme. — MM. Baudson, Geldolf, Radoux, Van Hoorick. — MM. Defraigne, Delforge, Van Lidth de Jeude. — M. Belmans. — M. Outers.

Voir :

10 (S.E. 1968) :

— N° 16/1° : Texte transmis par le Sénat.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1969-1970

21 MEI 1970

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE GRONDWETSHERZIENING (1)
UITGEBRACHT DOOR DE HEER WIGNY.

DAMES EN HEREN,

Artikel 25 van de Grondwet is een hoofdartikel. Het zegt dat de soevereiniteit berust bij de natie, en dat van haar alle macht uitgaat.

In werken over staatkunde werd dat sedert lang geschreven. Het denkbeeld kreeg echter pas zijn juridische grondslag bij de Franse revolutie, doch niet voorgoed. Na de Restauratie blijft de Koning de absolute vorst, de enige

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Van Acker.

A. — Leden : de heren Chabert, De Gryse, Duerinck, Lindemans, Meyers, Persoons, Saint-Remy, Van Elslande, Verroken, Wigny. — de heren Boel, Brouhon, Collard (L.), Cudell, Glinne, Mathys, Van Acker, Van Eynde. — de heren De Clercq, De Weert, De Winter, Hannotte, Lefebvre (R.), Piron. — de heren Schiltz, Van der Elst. — de heer Perin.

B. — Plaatsvervangers : de heren Blanckaert, Peeters, Remacle, Vandamme. — de heren Baudson, Geldolf, Radoux, Van Hoorick. — de heren Defraigne, Delforge, Van Lidth de Jeude. — de heer Belmans. — de heer Outers.

Zie :

10 (B.Z. 1968) :

— N° 16/1° : Tekst overgezonden door de Senaat.

possesseur de l'autorité et se borne à donner à la nation une charte qu'il octroie ou retire selon son bon plaisir, c'est-à-dire, à sa discrétion.

Dès sa fondation, l'Etat belge s'organise sur le fondement de la souveraineté nationale. C'est une des nombreuses raisons pour lesquelles notre loi fondamentale a été considérée comme révolutionnaire à l'époque de sa rédaction et a été copiée dans de nombreux pays. L'article 25 dispose en termes lapidaires : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation ». Il n'y a ni limitation ni exception. A ce principe absolu correspond la règle non moins absolue de l'article 131. La Nation qui se donne une Constitution peut librement la modifier dans chacune de ses parties. L'article 78 est une conséquence du principe de la souveraineté nationale. « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

Cependant la souveraineté ne peut être confondue avec l'isolement; l'Etat belge fait partie d'une Communauté internationale. Avec les autres États se tissent nécessairement des liens coutumiers ou conventionnels. N'est-ce pas limiter la souveraineté nationale ?

Pendant longtemps, les juristes ont sauvegardé celle-ci en analysant le phénomène comme une autolimitation. L'Etat qui s'engage par un traité reste aussi fondamentalement souverain que demeure libre l'individu signant un contrat.

La situation se complique lorsque les traités ne se bornent plus à énumérer des règles, à imposer des obligations légales mais prévoient des institutions, des organes qui appliquent ces règles, voire les créent ou les complètent. Les défenseurs de la souveraineté nationale estiment que celle-ci est sauvegardée si les décisions de l'organisation internationale sont prises par l'unanimité des représentants nationaux; cela laisse à chaque Etat le droit de veto; rien ne peut lui être imposé sans son accord. La plupart des traités ajoutent comme garantie que ces décisions obtenues à l'unanimité doivent encore être approuvées dans chaque Etat membre par les organes nationaux de la souveraineté selon les procédures constitutionnelles nationales.

L'apparition de la Communauté européenne constitue en droit public une révolution. L'organisation est très poussée : plusieurs organes parmi les plus importants ne peuvent recevoir des instructions ou des directives d'aucun gouvernement national; on prévoit que les membres de l'assemblée seront directement élus sans que leur désignation puisse être contrôlée par les autorités nationales. Les décisions seront progressivement prises à la majorité; elles seront immédiatement obligatoires pour les Etats mais aussi pour les particuliers et seront directement appliquées. Les compétences conférées aux communautés sont si larges qu'elles deviennent essentiellement politiques et qu'elles enlèvent toute valeur au rapprochement que l'on pourrait faire avec les autres organisations qui les ont précédées. Enfin, les fondateurs prévoient expressément un développement progressif du processus de l'intégration.

Lorsque les traités créant les Communautés européennes ont été discutés par les Chambres, celles-ci ont été prises de scrupules : l'article 25 permettait-il l'approbation ? La nécessité politique était évidente; l'abstention de la Belgique, géographiquement au cœur de la Communauté en formation pouvait-elle se concevoir ? La Belgique pouvait-elle remettre à plus tard sans danger son adhésion ? L'exemple ultérieur de la Grande-Bretagne a prouvé que ces craintes n'étaient pas vaines. Il convient d'ajouter que, trop peu de temps après la crise royale, une révision de la Constitution paraissait inopportune, car elle se serait faite incomplètement et dans la fièvre; en outre, pareille révision, selon la procédure

drager van het gezag die aan de natie maar een handvest geeft dat hij naar eigen goeddruken verleent of weer intrekt.

Van bij zijn stichting is de Belgische Staat gegrondvest op het beginsel van de nationale soevereiniteit. Dat is een van de talrijke redenen waarom onze grondwet, in de periode waarin zij werd opgesteld, als een omwenteling beschouwd en in talrijke landen als voorbeeld gebruikt werd. Artikel 25 zegt in kernachtige bewoordingen : « Alle machten gaan uit van de Natie ». Er is geen sprake van enige beperking of uitzondering. Aan dat absolute beginsel beantwoordt de niet minder absolute regel van artikel 131. De Natie die zichzelf een grondwet geeft, kan ze vrijelijk wijzigen in elk van haar onderdelen. Artikel 78 vloeit voort uit het beginsel van de nationale soevereiniteit : « De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen. »

Soevereiniteit mag echter niet worden verward met afzondering : de Belgische Staat maakt deel uit van een internationale gemeenschap. Met de andere landen ontstaan onvermijdelijk banden die op het gewoonterecht of op verdragen berusten. Is dat geen beperking van de nationale soevereiniteit ?

De rechtsgeleerden hebben deze soevereiniteit gedurende lange tijd gevrijwaard door het verschijnsel te beschouwen als een zelfbeperking. De Staat die zich door een verdrag bindt, blijft even fundamenteel soeverein als de enkeling vrij blijft als hij een contract ondertekent.

De toestand wordt ingewikkelder wanneer de verdragen niet alleen regels opsommen en wettelijke verplichtingen opleggen, maar ook voorzien in instellingen, organen welke die regels toepassen of ze zelfs invoeren of aanvullen. De verdedigers van de nationale soevereiniteit beschouwen deze laatste als gevrijwaard wanneer de beslissingen van de internationale organisatie door de nationale vertegenwoordigers eenparig worden genomen; zulks verleent elke Staat een vetorecht; niets kan hem worden opgedrongen zonder zijn instemming. In de meeste verdragen komt daar als waarborg bij dat de eenparig genomen beslissingen in elk aangesloten land nog door de nationale soevereine organen moeten worden goedgekeurd volgens de aldaar geldende nationale grondwettelijke procedure.

Het ontstaan van de Europese Gemeenschap is een omwenteling op publiekrechtelijk gebied. De organisatie is verdoorgedreven; verscheidene van de voornaamste organen kunnen van geen enkele nationale regering richtlijnen ontvangen; verwacht wordt dat de leden van het parlement rechtstreeks zullen worden verkozen, zonder dat de nationale gezagsorganen daarop enige vat hebben. De beslissingen zullen geleidelijk worden genomen bij meerderheid van stemmen. Zij zullen onmiddellijk bindend zijn voor de Staten, maar ook voor de particulieren, en zij zullen rechtstreeks worden toegepast. De aan de gemeenschappen toegekende bevoegdheden zijn zo ruim, dat zij hoofdzakelijk politieke lichamen worden die niet te vergelijken zijn met de andere organisaties die eraan voorafgingen. De grondleggers voorzien ten slotte uitdrukkelijk in een geleidelijke ontwikkeling van het integratieproces.

Toen de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen door de Kamers werden besproken, hadden deze gewetensbezwaren : liet artikel 25 de goedkeuring ervan toe ? De politieke noodzaak was duidelijk; was het denkbaar dat België, geografisch in het hart van de groeiende Gemeenschap gelegen, zich zou onthouden ? Kon België zonder gevaar zijn toetreding uitstellen ? Het latere voorbeeld van Groot-Brittannië bewijst dat die vrees niet denkbeeldig was. Bovendien leek een herziening van de Grondwet te kort na de koningscrisis ongelegen te komen, want zij zou dan onvolledig zijn gebleven en in een sfeer van opwindings hebben plaatsgehad; voorts vraagt een

de l'article 131, est fort longue et nos partenaires n'étaient pas disposés à attendre si longtemps.

Convaincues de la nécessité de l'Europe, rassurées par la certitude que la Constitution serait ultérieurement révisée pour justifier expressément notre adhésion à cette nouvelle organisation, les Chambres ont approuvé les traités de Paris et de Rome et même le traité créant une Communauté européenne de Défense en se fondant sur l'interprétation des textes actuels de la Constitution et surtout sur la certitude d'un prochain élargissement de ces textes.

* * *

La déclaration de révision ne vise pas l'article 25. Ce texte limpide reste le fondement de notre droit constitutionnel « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ». Si des précisions doivent être apportées, il vaut mieux qu'elles soient inscrites dans un article complémentaire. C'est ce qu'a précisé « la déclaration de révision du titre III de la Constitution, par l'insertion d'un article 25bis relatif à l'exercice de pouvoirs par des autorités supranationales ou internationales. »

Le texte du nouvel article 25bis adopté par le Sénat est libellé comme suit :

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

Chacun de ces mots justifie un commentaire.

La disposition prévoit d'abord le simple exercice de pouvoirs; ce ne sont pas les pouvoirs eux-mêmes qui sont attribués. Cette formulation qui avait déjà fait l'objet d'un débat à la Chambre lors de la discussion de la déclaration de révision de la Constitution et qui avait déjà été approuvée par le groupe de travail politique (doc. Ch. 993, 1964-1965, n° 1, Annexe A., p. 17) présente plusieurs avantages.

D'abord, elle respecte le principe de l'article 25. La Nation belge reste la source de tous les pouvoirs exercés en Belgique, ce qui ne contredit pas la possibilité d'une délégation de l'exercice de ces pouvoirs à l'un ou l'autre organe.

On peut trouver dans notre droit public interne une application de cette idée. En effet, un pouvoir est délégué à une famille. « Les pouvoirs constitutionnels du Roi sont héréditaires » (art. 60). Mais le Roi ne prend possession du trône qu'après avoir prêté serment de respecter la Constitution (art. 80). Celle-ci peut être révisée. Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribue formellement la Constitution (art. 78).

Enfin, la délégation peut être faite à des organisations internationales dont la durée est limitée; au terme fixé ou en cas de dissolution, la Nation reprend l'exercice d'un pouvoir qu'elle n'a jamais abandonné.

Il s'agit d'un exercice de *pouvoirs*. Ce terme qui est courant dans notre langue constitutionnelle est cependant équivoque. Lorsqu'on parle de la séparation des pouvoirs en s'inspirant de la théorie de Montesquieu, on vise les organes entre lesquels se répartit l'autorité. Le pouvoir législatif avec ses trois branches tel qu'il est décrit à l'article 26 de la Constitution est indiscutablement un organe. Il ne peut être confondu avec la compétence normative, en d'autres termes, avec la compétence d'établir des règles générales obligatoires; cette compétence est exercée aussi bien par les Chambres sous la forme de lois que par le Roi sous la forme d'arrêtés royaux réglementaires, d'arrêtés royaux de

dergelijke herziening volgens de procedure van artikel 131 zeer veel tijd en waren onze partners niet bereid om zo lang te wachten.

In de overtuiging dat Europa een noodzaak was en dat de Grondwet later zou worden herzien om onze toetreding tot die nieuwe organisatie uitdrukkelijk te wettigen, keurden de Kamers de verdragen van Parijs en van Rome en zelfs het verdrag tot oprichting van een Europese Defensiegemeenschap goed; zij steunden daarbij op de interpretatie van de huidige teksten van de Grondwet en vooral op de zekerheid dat die teksten spoedig zouden worden verruimd.

* * *

De verklaring tot herziening slaat niet op artikel 25. Die glasheldere tekst blijft de grondslag van ons Grondwetsrecht: « Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. » Als er verduidelijkingen aan te brengen zijn, is het beter ze in een aanvullend artikel te vermelden. Dat wordt gezegd in de « verklaring tot herziening van titel III van de Grondwet door invoeging van een artikel 25bis betreffende de uitoefening van bevoegdheden door supranationale of internationale gezagsorganen ».

De door de Senaat goedgekeurde tekst van het nieuwe artikel 25bis luidt als volgt :

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

Elk van die woorden vraagt enige toelichting.

Er is in de eerste plaats sprake van de eenvoudige *uitoefening* van bevoegdheden; derhalve worden niet de bevoegdheden zelf opgedragen. Die formulering, waarover reeds in de Kamer van gedachten werd gewisseld bij de bespreking van de verklaring over de herziening van de Grondwet en die reeds werd goedgekeurd door de politieke werkgroep (Stuk Kamer n° 993/1, 1964-1965, bijlage A, blz. 17), biedt verscheidene voordelen.

Ten eerste wordt het beginsel van artikel 25 in acht genomen. Alle in België uitgeoefende bevoegdheden blijven uitgaan van de Belgische Natie. Dat is niet in tegenspraak met de mogelijkheid om de uitoefening van die bevoegdheden over te dragen aan een of ander orgaan.

In ons intern publiekrecht is daarvan een toepassing te vinden. Een bevoegdheid wordt immers van een familie opgedragen: « De grondwettelijke macht van de Koning gaat erfopvolging over » (art. 60). Maar de Koning neemt eerst bezit van de troon nadat hij heeft gezworen de Grondwet te zullen naleven (art. 80). Deze laatste kan worden herzien. De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet hem uitdrukkelijk toekent (art. 78).

Ten slotte kan de overdracht geschieden aan internationale organisaties waarvan de duur beperkt is; op de vastgestelde datum of in geval van ontbinding, hervat de Natie de uitoefening van een bevoegdheid waarvan zij nooit afstand deed.

Het gaat om de uitoefening van *bevoegdheden*. Dit woord dat courant is in onze grondwettelijke taal, is evenwel dubbelzinnig. Wanneer gesproken wordt over de scheiding der machten volgens de leer van Montesquieu, worden de organen bedoeld waaronder het gezag wordt verdeeld. De wetgevende macht met haar drie takken, zoals zij in artikel 26 van de Grondwet is omschreven, is ontegenzegglijk een orgaan. Zij mag niet worden verward met rechtshebbende bevoegdheid, met andere woorden, met de bevoegdheid om algemeen bindende regels uit te vaardigen. Die bevoegdheid wordt zowel door de Kamers uitgeoefend in de vorm van wetten, als door de Koning in de vorm van

pouvoirs spéciaux, voire d'arrêtés-lois. Le pouvoir judiciaire visé à l'article 30 est l'organe que constituent les cours et les tribunaux; la compétence juridictionnelle est exercée par lui mais aussi par le pouvoir exécutif dont dépendent les juridictions administratives et même par le pouvoir législatif lorsqu'il juge « les contestations qui s'élèvent » au sujet de l'élection de ses membres. Cette équivoque n'existe pas dans notre cas. L'expression tout entière « exercice des pouvoirs » est claire; on n'exerce que des compétences.

Ces pouvoirs ou compétences doivent être *déterminés*. Il serait dangereux que les Chambres abandonnent globalement, sans spécification, une partie de la souveraineté belge. On rapprochera le nouveau texte de celui de l'article 131 exigeant la même précision « Le pouvoir législatif a le pouvoir de déclarer qu'il y a lieu à révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne ».

Bien entendu, il ne s'agit pas dans le cas présent de préciser expressément toutes les dispositions constitutionnelles intéressées par l'attribution de pouvoirs à des institutions de droit international. Mais il faut que l'étendue de ces pouvoirs soit déterminée. Ce que l'Etat national abandonne et ce qu'il conserve, ce que l'institution internationale reçoit et ce qu'elle ne peut pas faire doivent être clairement déterminés.

Ces pouvoirs sont *attribués*: l'expression est volontairement vague. Elle ne se limite pas à des procédures juridiques bien déterminées telles que le mandat ou la délégation. L'article 25, qui est fondamental, est rédigé avec la même imprécision voulue « Tous les pouvoirs « émanent » de la Nation ».

Cette attribution peut être faite par un *traité ou par une loi*. La procédure normale, quand il s'agit d'organiser une institution internationale, est le traité qui doit d'ailleurs être approuvé par une loi.

Mais peut-on imaginer qu'une loi soit votée sans traité préalable? Cette précision trouve son origine dans un amendement déposé par M. Pierson (doc. Chambre, 993 (1964-1965), n° 3 et n° 6, p. 17). L'auteur donne à titre d'exemple le fait que des lois nationales, sans modification des traités existants, pourraient prévoir, en Belgique, l'élection directe des membres du Parlement européen.

L'exercice de pouvoirs est attribué à des *institutions*. C'est le terme qu'après discussion, la Commission du Sénat a préféré à celui d'« organisations », qui est peut-être plus juste mais serait moins traditionnel (rapport de M. Dehousse, Sénat n° 275, 1969-1970, p. 3).

Il s'agit d'institutions de *droit international public*. Cette formulation a soulevé une vive controverse.

Au Sénat, un amendement déposé par M. Goffart disposait que « les pouvoirs peuvent être attribués à des institutions de droit public européen »; l'idée a paru juste mais restrictive, peut-être équivoque. D'autre part, qu'est-ce que l'Europe? Se limite-t-elle aux Six? Ensuite un texte constitutionnel qui ne doit être amendé que rarement peut-il exclure la possibilité de transferts de compétence à d'autres organisations que l'Europe communautaire? La nécessité d'une formule plus large existe dès à présent. La Cour de justice de Strasbourg qui est la gardienne des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'a pas été créée par une institution supranationale mais dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cependant, des transferts de souveraineté sont consentis en sa faveur puisque des juges, nommés à temps mais irrévocables pendant la durée de leur mandat, prononcent des arrêts qui s'imposent aux Etats aussi bien qu'aux gouvernements; ces arrêts sont immédiatement obligatoires dans tous les Etats membres; sur le territoire de chacun

verordenende koninklijke besluiten, koninklijke besluiten op grond van bijzondere machten en zelfs van besluitwetten. De in artikel 30 bedoelde rechterlijke macht is het orgaan, gevormd door de hoven en rechtbanken; de rechtsbevoegdheid wordt door de rechterlijke macht uitgeoefend, maar ook door de uitvoerende macht waarvan de administratieve gerechten afhangen, en zelfs door de wetgevende macht wanneer zij « in geschillen die omtrent de verkiezing van haar leden rijzen » beslist. Die dubbelzinnigheid bestaat in ons geval niet. De hele uitdrukking « uitoefening van de machten » is duidelijk; er worden slechts bevoegdheden uitgeoefend.

Die machten of bevoegdheden moeten worden *bepaald*.

Het zou gevaarlijk zijn als de Kamers zonder nadere bepaling een gedeelte van de Belgische soevereiniteit totaal prijsgaven. De nieuwe tekst is te vergelijken met de tekst van artikel 131 die dezelfde verduidelijking eist: « De wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst ».

Het gaat er in dit geval natuurlijk niet om, alle grondwetsbepalingen uitdrukkelijk te omschrijven, die betrokken zijn bij de toekenning van bevoegdheden aan volkenrechtelijke instellingen. Maar de omvang van die bevoegdheden moet bepaald worden. Er moet duidelijk worden gezegd waarvan de nationale Staat afstand doet en wat hij behoudt, wat de internationale instelling krijgt en wat zij niet kan doen.

Die bevoegdheden worden *opgedragen*: de uitdrukking is met opzet vaag gehouden. Zij blijft niet beperkt tot welbepaalde juridische procedures als de lastgeving of de delegatie. Artikel 25, dat een basisartikel is, is met dezelfde opzettelijk onnauwkeurigheid opgesteld: « Alle machten « gaan uit » van de Natie ».

Die opdracht kan geschieden *door middel van een verdrag of van een wet*. De normale handelwijze bij het organiseren van een internationale instelling is het verdrag, dat trouwens door een wet moet worden bekrachtigd.

Maar is het denkbaar dat een wet wordt aangenomen zonder dat er eerst een verdrag is? Die precisering vindt haar oorsprong in een amendement, ingediend door de heer Pierson (Stuk Kamer 993 (1964-1965) n° 3 en n° 6). De auteur haalt als voorbeeld aan dat nationale wetten, zonder wijziging van bestaande verdragen, in België zouden kunnen voorzien in de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europese Parlement.

De uitoefening van bevoegdheden wordt opgedragen aan *instellingen*. De Senaatscommissie gaf na bespreking de voorkeur aan dat woord, liever dan aan « organisatie », een uitdrukking die misschien juist is, maar minder gebruikelijk zou zijn (verslag van de heer Dehousse, Senaat, n° 275, 1969-1970, blz. 3).

Het gaat om *volkenrechtelijke* instellingen. Die formulering gaf aanleiding tot heel wat commentaar.

In een door de heer Goffart in de Senaat ingediend amendement werd gezegd dat « bevoegdheden kunnen worden toegekend aan Europese publiekrechtelijke instellingen ». Het denkbeeld leek juist, maar beperkend, en misschien dubbelzinnig. Wat is immers Europa? Is het beperkt tot de Zes? En vervolgens, mag een grondwettelijke tekst die slechts zelden gewijzigd mag worden, de mogelijkheid van de overdracht van bevoegdheden aan andere organisaties dan de Europese Gemeenschap uitsluiten? Er was dus een ruimere formule nodig. Het Hof van Justitie te Straatsburg, dat de hoedster is van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden, is niet opgericht door een supranationale instelling, maar in het raam van de Raad van Europa. Nochtans zijn aan dat Hof soevereiniteitsopdrachten toegestaan, daar tijdelijk benoemde maar tijdens hun ambtstermijn niet-afzetbare rechters arresten vellen die bindend zijn zowel voor de Staten als voor de regeringen; die arresten zijn in alle aangesloten landen onmiddellijk

d'eux. leur exécution est toutefois confiée à des organes nationaux.

Dans une lettre adressée, le 14 avril, à la Commission, le Ministre des Affaires étrangères a précisé que « sous les termes généraux de l'article 25bis sont compris les transferts de pouvoir de l'ordre de ceux qui sont consacrés par les traités créant les Communautés européennes... » Dans leur constitution révisée, nos partenaires de l'Europe communautaire emploient aussi l'expression « institution ou organisation internationale », sans citer d'une façon expresse la catégorie supranationale (cfr. Annexe I).

Deux dernières remarques concernent l'absence de certaines conditions dans le texte proposé.

D'une part, l'article 25bis n'impose pas de majorité spéciale. L'article 68 est également soumis à révision et le texte actuellement en élaboration prévoit de pareilles majorités qualifiées. Cependant la combinaison des deux textes ne suffit pas pour étendre l'exigence d'une majorité spéciale aux attributions de nouvelles compétences qui seraient consenties par une loi.

D'autre part, l'article 25bis n'impose aucune condition de réciprocité. Les pouvoirs constitutionnels nationaux n'abandonneront pas une partie de leurs compétences sans sacrifices corrélatifs des autres États membres; il s'agit moins de réciprocité que d'abandons parallèles au profit d'une troisième institution. Il est presque impossible de prévoir, en fait et même en droit, l'importance de ces abandons de compétences. Par exemple, les Belges ne protestent pas parce qu'ils sont moins nombreux au Parlement européen; les partenaires n'ont pas émis d'objections au fait que les Belges ont détenu pendant longtemps deux sièges sur neuf à la Haute Autorité. Sans chercher à imposer des paramètres précis, il faut conclure que le texte constitutionnel implique qu'en général, les sacrifices juridiques consentis par chacun des pays membres doivent être équivalents.

Au cours de la discussion générale, un membre a proposé d'ajouter les mots « et à des institutions de droit public européen » parce que, selon lui, les notions classiques « d'institutions de droit international public » risquent d'exclure les institutions politiques d'un éventuel État fédéral européen.

Un autre membre a fait observer ce qui suit :

« Les institutions de droit international public sont des institutions créées par des traités conclus entre deux ou plusieurs États.

Dans le passé, les institutions n'avaient pas de pouvoir supranational propre : chaque fois qu'une convention était élaborée dans ces institutions, elle devait être ratifiée par une loi nationale pour être valable en droit dans les États concernés.

Mais, à l'heure actuelle ont été créées des institutions dotées d'un pouvoir supranational : elles peuvent promulguer des lois, prendre des mesures qui ont directement force obligatoire tant en ce qui concerne les États que les ressortissants de ces États, sans que leur ratification par le biais de lois nationales soit requise. C'est ainsi que naît un nouveau droit supranational. Un nouveau stade du développement du droit international public est ainsi atteint. Ces institutions restent des institutions de droit international public, ne fût-ce que parce qu'elles trouvent leur origine dans un traité international. En raison de cette évolution, il n'est, ni nécessaire, ni indiqué, pour des motifs de terminologie, d'opérer une distinction entre les institutions du type ancien et celles du type nouveau ou de donner à ces dernières une dénomination nouvelle, telle que celle d'institutions supranationales. La ratio legis du nouvel article 25bis ne laisse subsister aucun doute au sujet du but à atteindre, à

bindend; de tenuitvoerlegging ervan wordt evenwel in elk land toevertrouwd aan nationale organen.

In een brief van 14 april aan de Commissie schrijft de Minister van Buitenlandse Zaken dat onder de algemene bewoordingen van artikel 25bis begrepen zijn de overdrachten van bevoegdheid zoals die welke bekrachtigd zijn door de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen. In hun herziene grondwet gebruiken onze partners van de Europese Gemeenschap ook de uitdrukking « internationale instelling of organisatie », zonder uitdrukkelijk de supranationale categorie te vermelden (cf. Bijlage I).

Ten slotte hebben nog twee opmerkingen betrekking op de ontstentenis van bepaalde voorwaarden in de voorgestelde tekst.

Artikel 25bis schrijft geen bijzondere meerderheid voor. Artikel 68 is eveneens ter herziening voorgelegd en in de tekst die thans wordt voorbereid, is ook sprake van dergelijke gekwalificeerde meerderheden. Maar samenvoeging van beide teksten volstaat niet om de eis van een bijzondere meerderheid uit te breiden tot de opdracht van nieuwe bevoegdheden door een wet.

Artikel 25bis verplicht niet tot enige wederkerigheid. De nationale grondwettelijke machten zullen geen gedeelte van hun bevoegdheden afstaan zonder overeenkomstige offers van de andere lidstaten; het gaat minder om wederkerigheid dan om een gelijklopende afstand ten bate van een derde instelling. Het is bijna onmogelijk in feite en zelfs in rechte te bepalen hoever een dergelijke afstand van bevoegdheid reikt. Zo protesteren de Belgen b.v. niet omdat zij in het Europese Parlement minder talrijk zijn; de partners hebben er geen bezwaar tegen gemaakt dat de Belgen in de Hoge Autoriteit lang twee van de negen zetels hebben bezet. Zonder welbepaalde parameters te willen opleggen, sluit de grondwettekst in dat de door elk van de aangesloten landen gebrachte juridische offers in het algemeen gelijkwaardig moeten zijn.

Tijdens de algemene bespreking stelde een lid voor de woorden « en aan Europese publiekrechtelijke instellingen » toe te voegen, omdat de klassieke begrippen « volkenrechtelijke instellingen » volgens hem de politieke instellingen van een mogelijke Europese bondsstaat zouden kunnen uitsluiten.

Een ander lid wees op het volgende :

« Instellingen van internationaal publiek recht zijn instellingen in het leven geroepen door verdragen tussen twee of meer Staten.

In het verleden hadden deze instellingen geen eigen, supranationale bevoegdheid : telkens wanneer een conventie tot stand kwam in de schoot van een dergelijke instelling moest deze door een nationale wet worden bekrachtigd om rechtsgeldig te zijn in de betrokken Staten.

Thans echter zijn instellingen tot stand gekomen met een supra-nationale bevoegdheid : zij kunnen wetten uitvaardigen, maatregelen nemen die rechtstreeks bindend zijn én voor de Staten én voor de onderhorigen van deze Staten, zonder dat zij nog moeten bekrachtigd worden door nationale wetten. Zo ontstaat een nieuw supra-nationaal recht. Dit is een nieuw stadium in de ontwikkeling van het internationaal publiek recht. Deze instellingen blijven instellingen van internationaal publiek recht, al was het maar omdat zij hun oorsprong vinden in een internationaal verdrag. Gezien deze evolutie is het niet nodig of niet aangewezen om terminologische redenen een onderscheid te maken tussen instellingen van het oude en van het nieuwe type of aan deze laatste een nieuwe benaming te geven, bv. supra-nationale instellingen. De ratio legis van het nieuwe artikel 25bis laat geen twijfel open wat betreft het te bereiken doel, nl. aan deze instellingen een eigen, supra-nationale bevoegd-

savoir conférer à ces institutions un pouvoir supranational propre. De ce fait, elles acquièrent ipso facto le caractère du nouveau type d'institution de droit international public, le type supranational. Elles n'en restent pas moins des institutions de droit international public aussi longtemps que le transfert de souveraineté n'est pas complet et définitif, qu'il n'est pas irrévocable. D'ailleurs, un nouvel Etat avec une loi fondamentale propre naîtrait alors. »

Des discussions tant au Sénat, qu'à la Commission de la Chambre, s'est dégagée la volonté politique de ne pas contredire, ni entraver, ni même mettre en doute par une réaction imprudente le développement de l'Europe communautaire, telle qu'elle existe sous sa forme supranationale. On a insisté sur le fait que le texte juridique proposé doit en premier lieu justifier les transferts déjà réalisés de souveraineté aux communautés ainsi que les transferts nouveaux que pourrait justifier l'évolution politique.

La grande majorité de la Commission a estimé que l'expression « droit international public » qui a été adoptée, couvre les institutions supranationales européennes existantes et les éventuelles institutions politiques européennes de l'avenir.

L'amendement tendant à ajouter les mots « de droit public européen » a été repoussé par 17 voix contre 3 et 2 abstentions.

Un membre a proposé de remplacer dans la version néerlandaise, le mot « bevoegdheden » par celui de « machten » qui est le terme utilisé à l'article 25. Cette modification a été adoptée à l'unanimité.

Sous cette unique réserve, le texte transmis par le Sénat a été adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,

P. WIGNY.

Le Président,

A. VAN ACKER.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION.

Article unique.

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

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

heid toe te kennen. Daardoor krijgen zij ipso facto het karakter van het nieuwe type van instellingen van internationaal publiek recht, het supra-nationaal type. Het blijven niettemin instellingen van internationaal publiek recht zolang de overdracht van soevereiniteit niet volledig en definitief, onherroepelijk is. Dan zou overigens een nieuwe Staat ontstaan met een eigen grondwet. »

Tijdens de besprekingen, zowel in de Senaat als in de Kamercommissie, is de politieke wil aan de dag getreden om de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap in haar supranationale vorm niet tegen te gaan, te hinderen of zelfs maar in twijfel te trekken door een onvoorzichtige reactie. Er is op gewezen dat de voorgestelde juridische tekst in de eerste plaats de reeds verwezenlijkte soevereiniteitsoverdrachten aan de gemeenschappen en de nieuwe overdrachten die de politieke ontwikkeling zou kunnen wetten, moet rechtvaardigen.

De grote meerderheid van de Commissie oordeelde dat de aangenomen uitdrukking « volkenrechtelijk » de bestaande Europese supranationale instellingen en de mogelijke toekomstige Europese politieke instellingen dekt.

Het amendement dat ertoe strekt de woorden « Europese publiekrechtelijke » toe te voegen, werd met 17 tegen 3 stemmen bij 2 onthoudingen verworpen.

Een lid stelde voor in de Nederlandse tekst het woord « bevoegdheden » te vervangen door « machten », welke term in artikel 25 wordt gebruikt. Die wijziging werd eenparig aangenomen.

Met dat enige voorbehoud is de door de Senaat overgezonden tekst eenparig aangenomen.

De Verslaggever,

P. WIGNY.

De Voorzitter,

A. VAN ACKER.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE.

Enig artikel.

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

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

ANNEXE 1.

**Textes constitutionnels
des Etats membres des Communautés
concernant la matière traitée à l'article 25bis.**

République fédérale d'Allemagne.

Loi fondamentale, article 24, alinéa 1^{er} :

« La Fédération peut transférer des droits de souveraineté à des institutions internationales par voie législative ».

Italie.

Constitution, 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 l'établissement d'un ordre assurant la paix et la justice parmi les nations. Elle aide et favorise les organisations internationales poursuivant ce but ».

France.

Constitution de 1946, préambule :

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

Cette déclaration n'a pas été reprise dans la Constitution de 1958. A noter que l'article 54 de cette dernière est ainsi rédigé :

« Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le premier ministre ou par le président de l'une ou l'autre Assemblée, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ».

Luxembourg.

Constitution, article 49bis (révision de 1956) :

« L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international ».

Pays-Bas.

Constitution article 67, (révision de 1956) :

« Les dispositions des articles 65 et 66 s'appliquent également aux dispositions édictées par des organisations internationales auxquelles ont été attribués, par un traité international, des pouvoirs législatifs, administratifs ou judiciaires ».

(N.D.L.A. : les articles 65 et 66 règlent le problème de l'application des traités internationaux dans le droit interne néerlandais.)

* * *

La terminologie des cinq Constitutions précitées concorde avec celle usitée à l'article 25bis.

Le fait est particulièrement frappant pour ce qui est de la Constitution luxembourgeoise et de la Constitution néerlandaise qui ont été révisés après 1951, date du premier traité communautaire (le traité de Paris créant la C.E.C.A.).

BIJLAGE 1.

**Bepalingen in de Grondwet
van de Lid-Staten van de Gemeenschappen
betreffende het in artikel 25bis behandelde punt.**

Bondsrepubliek Duitsland.

Grondwet, artikel 24, 1^o lid :

« De Bondsstaat kan langs wetgevende soevereine rechten overdragen aan internationale instellingen ».

Italië.

Grondwet, artikel 11 :

« Italië verwerpt de oorlog als middel om de vrijheid van de andere volken aan te tasten en als middel om internationale geschillen te regelen. Het staat, onder beding van wederkerigheid met de andere landen, soevereiniteitsbeperkingen toe die noodzakelijk zijn voor het vestigen van een orde die vrede en gerechtigheid onder de volken waarborgt. Het helpt en bevordert de internationale organisaties die dat doel nastreven ».

Frankrijk.

Grondwet van 1946, inleidende bepaling :

« Onder beding van wederkerigheid stemt Frankrijk in met soevereiniteitsbeperkingen die noodzakelijk zijn voor de organisatie en de bescherming van de vrede ».

Die verklaring is niet overgenomen in de Grondwet van 1958. Artikel 54 van deze laatste luidt als volgt :

« Als de Raad van toezicht op de uitvoering van de Grondwet, na raadpleging door de President van de Republiek, de Eerste Minister of de Voorzitter van één van beide Kamers, verklaart dat een internationale verbintenis een clause bevat die strijdig is met de Grondwet, kan machtiging tot bekrachtiging of goedkeuring slechts worden gegeven na herziening van de Grondwet ».

Luxemburg.

Grondwet, artikel 49bis (herzien in 1956) :

« De uitoefening van door de Grondwet aan de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht voorbehouden bevoegdheden kan bij verdrag tijdelijk worden overgedragen aan volkenrechtelijke instellingen ».

Nederland.

Grondwet, artikel 67 (herzien in 1956) :

« Met inachtneming, zo nodig, van het bepaalde in artikel 63, kunnen bij of krachtens overeenkomst aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen. Ten aanzien van besluiten van volkenrechtelijke organisaties zijn de artikelen 65 en 66 van overeenkomstige toepassing ».

(N.V.D.A. : de artikelen 65 en 66 regelen de toepassing van de internationale verdragen in het Nederlandse interne recht.)

* * *

De terminologie in de vijf aangehaalde grondwetten stemt overeen met die welke in artikel 25bis is gebruikt.

De Luxemburgse en de Nederlandse Grondwet werden herzien na 1951, het jaar van het eerste communautair verdrag (het verdrag van Parijs tot oprichting van de E.G.K.S.).