

Chambre des Représentants

SESSION 1967-1968

25 JANVIER 1968

REVISION DE LA CONSTITUTION.

PROPOSITION

tendant à insérer un article 25bis
dans la Constitution.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La décision de proposer l'insertion d'un article 25bis dans la Constitution lors des discussions sur la déclaration préalable du 16 avril 1965, trouve son origine dans un amendement de M. Pierson.

Le Gouvernement avait primitivement prévu la revision du seul article 68 relatif à la procédure d'assentiment à donner aux traités qui attribuent des pouvoirs à des autorités supranationales ou internationales.

L'auteur de l'amendement a fait valoir qu'il ne lui paraissait pas suffisant de prévoir la revision de l'article 68. « L'évolution internationale », disait-il, « peut commander d'autres voies, telles, par exemple, l'élection directe du Parlement européen. Celle-ci pourrait en effet être décidée par une loi et non par un traité. »

En conclusion, la Commission de la Chambre des Représentants a adopté l'amendement proposé. Celui-ci a également été adopté en séance publique par les deux Chambres et le texte a été sanctionné et promulgué par le Roi le 16 avril 1965.

L'allusion directe à l'Europe unie a été faite et constitue la principale motivation de cette revision. Bien entendu, cette indication ne lie pas juridiquement le constituant.

Le texte de la déclaration préalable de revision vise l'insertion d'un article 25bis relatif à l'exercice de pouvoirs par des autorités supranationales ou internationales.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1967-1968

25 JANUARI 1968

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

VOORSTEL

tot invoeging van een artikel 25bis
in de Grondwet.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De beslissing om, bij de bespreking van de voorafgaande verklaring van 16 april 1965, de invoeging van een artikel 25bis in de Grondwet voor te stellen was ingegeven door een amendement van de heer Pierson.

De Regering had aanvankelijk bepaald dat alleen zou worden herzien artikel 68 betreffende de procedure tot goedkeuring van de verdragen waarbij bepaalde bevoegdheden worden overgedragen aan supranationale of internationale autoriteiten.

De auteur van het amendement voerde aan dat, naar het hem voorkwam, niet kon worden volstaan met de herziening van artikel 68. « De evolutie van de internationale toestand, zo betoogde hij, kan het aanwenden van andere middelen noodzakelijk maken, zoals b.v. de rechtstreekse verkiezing van het Europese Parlement. Daartoe zou immers kunnen beslist worden door een wet en niet door een verdrag. »

De desbetreffende Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft het voorgestelde amendement ten slotte goedgekeurd. Ook de beide Kamers hebben dit amendement in openbare vergadering goedgekeurd, en de tekst is door de Koning bekrachtigd en afgekondigd op 16 april 1965.

Er is uitdrukkelijk gezinspeeld op het Verenigd Europa, en die allusie is de voornaamste verantwoording van bedoelde herziening. Doch de grondwetgever is vanzelfsprekend juridisch niet gebonden door die aanwijzing.

De tekst van de voorafgaande verklaring tot herziening beoogt de invoeging van een artikel 25 bis betreffende de uitoefening van bevoegdheden door supranationale of internationale autoriteiten.

Il avait été pourtant signalé au cours des travaux de la conférence politique dite de la « Table ronde » qu'il n'y avait pas lieu de prévoir de délégation « au profit d'organes internationaux. Selon la doctrine et la pratique, un pays ne consent jamais à une organisation internationale une délégation de pouvoirs que ses organes propres exercent sur ses citoyens. Il reconnaît à l'organisation internationale les pouvoirs qui appartiennent à celle-ci dans l'ordre international, avec toutes les conséquences d'ordre interne qui y sont liées. »

Ces propos sont parfaitement fondés. L'aliénation de souveraineté au profit de l'Europe est d'une nature profondément différente des obligations que l'Etat se crée par la voie des traités internationaux, même lorsque ces traités créent des institutions, telles que le Conseil de Sécurité ou l'Assemblée générale de l'O. N. U. par exemple.

Sans doute, les institutions européennes actuelles, créées par traité sont-elles à mi-chemin entre les organisations internationales classiques et les structures d'un Etat fédéral. Elles posent donc au droit public un problème délicat et le doute règne sur la constitutionnalité des lois d'assentiment des traités européens.

Le but final poursuivi va bien au-delà de ces traités : il s'agit de mettre sur pied, lorsque les circonstances politiques seront favorables, une union politique de l'Europe. L'aliénation de souveraineté sera alors évidente.

Que l'on passe ou non par la phase transitoire de la confédération d'Etats, c'est bien à un véritable Etat européen que l'on veut aboutir.

Sans doute faudra-t-il encore attendre plusieurs années avant d'en arriver là; mais il semble que, à moyenne échéance, l'opinion publique de ce pays est acquise à cette idée.

C'est pourquoi, il nous paraît inopportun de concevoir le texte de l'article 25bis en termes d'une abstraction excessive et d'utiliser une terminologie encore très confuse. La notion de « supranationalité » n'est pas claire. Elle ne relève ni du droit public ni du droit international public. Sa confusion et son imprécision sont l'inévitable résultat du caractère transitoire et mouvant de l'intégration européenne actuelle.

Il serait d'autant plus regrettable de l'introduire dans la terminologie de notre droit positif que cela est parfaitement inutile.

Il est au contraire, vivement souhaitable, au point de vue politique, de faire directement mention de l'Europe dans le texte même de la Constitution. Cela nous dispenserait d'user d'une formule abstraite, imprécise, inadéquate et probablement éphémère.

Sans doute existe-t-il maintes controverses sur la dimension de l'Europe, ses institutions, sa nature et ses attributions éventuelles.

Il n'appartient pas au constituant actuel de trancher ces controverses.

Mais il faut qu'il élabore une disposition constitutionnelle telle que le Gouvernement et le Parlement dans l'avenir pourront prendre une décision adéquate au moment de l'événement, sans plus rencontrer d'obstacles juridiques d'ordre constitutionnel.

La formule constitutionnelle doit donc être assez large pour couvrir toutes les hypothèses.

Le constituant œuvrerait ainsi d'une manière solennelle à l'avènement futur de l'Europe, avènement vivement souhaité et accepté par la très grande majorité de l'opinion publique.

Tijdens de werkzaamheden van de politieke conferentie, de z.g. « Ronde-Tafelconferentie », is nochtans opgemerkt « dat geen machtsoverdracht ten bate van internationale organen dient voorzien. Volgens de doctrine en de praktijk draagt een land aan een internationale organisatie nooit die machten over welke zijn eigen organen over de burgers uitoefenen. Het kent aan de internationale organisatie die machten toe, die deze in de internationale orde toebehoren, met alle gevolgen van dien op het binnenlandse vlak. »

Dat standpunt is volkomen gegrond. De afstand van soevereiniteit aan een Europese instelling is van een geheel andere aard dan de verplichtingen welke de Staat op zich neemt via internationale verdragen, zelfs wanneer die verdragen in de oprichting voorzien van instellingen, b.v. de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering van de O. V. N.

De huidige bij verdrag opgerichte Europese instellingen zijn weliswaar een tussenoplossing tussen de klassieke internationale organisaties en de structuren van een federale Staat. Ten aanzien van het publiek recht doen zij derhalve een kies probleem rijzen, en er bestaat twijfel over de grondwettelijkheid van de wetten waarbij de Europese verdragen zijn goedgekeurd.

Het nagestreefde einddoel reikt veel verder dan die verdragen: het gaat erom Europa tot een politieke eenheid te maken, wanneer de politieke omstandigheden eenmaal gunstig zullen zijn. In dat geval zal de afstand van soevereiniteit onbetwistbaar zijn.

Of men nu als overgangsfase een confederatie van Staten inschakelt of niet, het uiteindelijke doel is de oprichting van een echte Europese Staat.

Met het verwezenlijken van dit doel zullen ongetwijfeld nog verscheidene jaren gemoeid zijn, maar de publieke opinie van dit land is blijkbaar gewonnen voor de verwezenlijking van die idee in een niet al te verre toekomst.

Daarom lijkt het ons niet dienstig de tekst van artikel 25bis in al te abstracte bewoordingen op te stellen en daarbij gebruik te maken van een vooralsnog zeer vage terminologie. Het begrip « supranationaliteit » is onduidelijk. Het hoort nog bij het publiekrecht noch bij het volkenrecht thuis. Die vaagheid en onduidelijkheid zijn onvermijdelijk, daar de Europese integratie thans uiteraard in een overgangsfase verkeert en in beweging is.

Het ware betreurenswaardig dit begrip in de terminologie van ons positief recht in te voeren, te meer daar zulks volkomen overbodig is.

Uit een politiek oogpunt is het daarentegen ten zeerste gewenst uitdrukkelijk melding te maken van Europa in de tekst van de Grondwet. Op die wijze kan een abstracte, onduidelijke, weinig passende en waarschijnlijk voorlopige formule worden vermeden.

Er zijn weliswaar heel wat meningsverschillen over de afmetingen van Europa, de instellingen ervan, de aard en de eventuele bevoegdheden van deze laatste.

De huidige grondwetgever hoeft die geschillen niet te beslechten.

Maar hij dient een grondwettelijke bepaling uit te werken die de Regering en het Parlement later in de mogelijkheid zal stellen om te gelegener tijd de gepaste beslissingen te nemen, zonder zich nog te moeten bekommeren om juridische hinderpalen van grondwettelijke aard.

De in de Grondwet gebruikte formule moet dus ruim genoeg zijn om voor alle hypothesen te kunnen gelden.

Zodoende zal de grondwetgever op plechtige wijze medewerken aan de door de overgrote meerderheid van de publieke opinie ten zeerste gewenste en in elk geval aanvaarde totstandkoming van het toekomstige Europa.

PROPOSITION

Article unique.

Il est inséré dans la Constitution un article *25bis* (nouveau), libellé comme suit :

« Art. *25bis*. — La loi peut consentir des aliénations de souveraineté au profit de l'Europe. »

10 janvier 1968.

VOORSTEL

Enig artikel.

In de Grondwet wordt een artikel *25bis* (nieuw) ingevoegd, dat luidt als volgt :

« Art. *25bis*. — Er kan bij de wet worden ingestemd met afstand van de soevereiniteit ten bate van Europa. »

10 januari 1968.

F. PERIN.
