

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

15 JANUARI 1998

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van titel III, hoofdstuk VI,
van de Grondwet, om een artikel
159bis in te voegen betreffende de
verhouding tussen de normen van het
interne recht en de normen van het
internationaal en
supranationaal recht**

(VOORSTEL VAN DE HEREN
PATRICK DEWAELE EN GEERT VERSNICK)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Titel III, hoofdstuk VI, van de Grondwet behoort tot de bepalingen van de Grondwet die dienen te worden herzien krachtens de verklaring van de wetgevende macht verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 12 april 1995, met name om een artikel 159bis toe te voegen betreffende de verhouding tussen de normen van het interne recht en de normen van het internationaal en supranationaal recht.

Al werd in meerdere verklaringen tot herziening van de Grondwet de invoeging van een artikel 107bis (oude nummering) vooropgesteld, de Belgische Grondwet bevat nog steeds geen uitdrukkelijke bepaling omtrent de verhouding tussen het internationale en het interne recht.

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

15 JANVIER 1998

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision du titre III, chapitre VI,
de la Constitution en vue d'y insérer
un article 159bis relatif au rapport
entre les normes du
droit interne et les normes du
droit international
et supranational**

(PROPOSITION DE MM.
PATRICK DEWAELE ET GEERT VERSNICK)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le titre III, chapitre VI, de la Constitution compte parmi les dispositions constitutionnelles devant faire l'objet d'une révision aux termes de la déclaration du pouvoir législatif, publiée au *Moniteur belge* du 12 avril 1995, pour y insérer un article 159bis relatif au rapport entre les normes du droit interne et les normes du droit international et supranational.

Bien que l'insertion d'un article 107bis (ancienne numérotation) ait déjà été proposée dans plusieurs déclarations de révision de la Constitution, la Constitution belge ne contient toujours pas de disposition explicite concernant le rapport entre le droit international et le droit interne.

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

Het beginsel van de voorrang van de normen van het internationaal verdragsrecht met rechtstreekse werking op de interne rechtsnormen is in België dan ook louter op de jurisprudentie gegrond. Dat beginsel werd voor het eerst door het Hof van Cassatie vastgelegd in het arrest *Le Ski* van 27 mei 1971, waarin het hof weigerde een wet toe te passen waarbij een koninklijk besluit werd bekrachtigd dat een bepaling van het EEG-Verdrag had geschonden. In dit zogenaamde «smeerkaas arrest» oordeelde het Hof van Cassatie dat een op rechtsgeldige wijze tot stand gekomen verdrag met directe werking voorgaat op zowel vroegere, als latere wetten. Bijgevolg dient elke rechter wetgevende normen, ongeacht de datum van hun afkondiging, buiten toepassing te laten, wanneer ze strijdig zijn met een verdrag dat rechtstreekse gevolgen heeft in de interne rechtsorde.

Het hof beklemtoonde dat deze voorrang «volgt uit de aard zelf van het bij verdrag bepaald internationaal recht». Met andere woorden, op impliciete wijze werd aangenomen dat, enerzijds, de internationale rechtsorde en de interne rechtsorde, die als onderdelen van één enkele algemene rechtsorde moeten worden beschouwd, niet onafhankelijk van elkaar zijn, en dat, anderzijds, de Staat en al zijn organen ervoor moeten zorgen dat een nationaalrechtelijke norm niet kan indruisen tegen een norm die een internationale verbintenis inhoudt.

De poging tot constitutionalisering van dit ideeëngoed heeft echter reeds een lange lijdensweg achter de rug. Een laatste grondige gedachtewisseling omtrent deze problematiek werd in 1993 gehouden toen de Kamer van volksvertegenwoordigers de volgende tekst aannam : «De hoven en de rechtbanken passen de wetten, de decreten, de in artikel 26*bis* bedoelde regelen, de besluiten en de verordeningen alleen toe in zoverre ze overeenstemmen met de internationaalrechtelijke normen en de normen van volkenrechtelijke instellingen die rechtstreekse uitwerking hebben.».

Tijdens de Senaatsbespreking van deze bepaling wierpen enkele leden evenwel de vraag op in hoeverre het Europees gemeenschapsrecht en het internationale recht kunnen primeren op de Grondwet. Ze verwezen naar het debat dat had plaatsgehad naar aanleiding van de goedkeuring van het Verdrag betreffende de Europese Unie. De Raad van State had toen een tegenstrijdigheid opgeworpen tussen twee normen, te weten de verdragsnorm waarin het recht om te kiezen en om gekozen te worden op gemeentelijk vlak wordt toegekend aan iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een Lid-Staat waarvan hij geen onderdaan is en dit onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat (artikel 8, B, lid 1, van het Verdrag betreffende Europese Unie) en de grondwetsnorm die het recht om bij de gemeenteraadsverkiezingen te kiezen en gekozen te worden alleen aan de Belgen toekent (art. 8, tweede lid, van de Grondwet).

Le principe de la primauté des normes du droit conventionnel international ayant un effet direct sur les normes juridiques internes se fonde donc exclusivement sur la jurisprudence en Belgique. Ce principe a été énoncé la première fois par la Cour de cassation dans son arrêt *Le Ski* du 27 mai 1971, par lequel la Cour refusa d'appliquer une loi portant confirmation d'un arrêté royal violant une disposition du Traité CEE. Dans son arrêt «fromage fondu», la Cour de cassation a estimé qu'un traité ayant un effet direct élaboré valablement a la primauté sur des lois tant antérieures qu'ultérieures. Tout juge doit donc se garder d'appliquer des normes législatives, quelle que soit leur date de promulgation, qui sont contraires à un traité qui produit des effets directs dans l'ordre juridique interne.

La Cour a souligné que cette primauté «résulte de la nature même du droit international établi par traité». En d'autres termes, elle a admis implicitement, d'une part, que l'ordre juridique international et l'ordre juridique interne, qui doivent être considérés comme des éléments d'un même ordre juridique général, ne sont pas indépendants l'un de l'autre, et que, d'autre part, l'Etat et tous ses organes doivent veiller à ce qu'une norme nationale ne puisse aller à l'encontre d'une norme impliquant un engagement international.

Les tentatives entreprises en vue de constitutionnaliser cette conception ne datent toutefois pas d'hier. Cette problématique a fait l'objet d'un dernier échange de vues approfondi en 1993, au moment où la Chambre des représentants a adopté le texte suivant: «Les cours et tribunaux n'appliqueront les lois, les décrets, les règles visées à l'article 26*bis*, les arrêtés et les règlements qu'autant qu'ils seront conformes aux normes du droit international et aux normes des institutions de droit international public ayant un effet direct.».

Lors de l'examen de cette disposition au Sénat, quelques membres ont toutefois demandé dans quelle mesure le droit communautaire et le droit international peuvent primer la Constitution. Ils ont renvoyé au débat qui avait eu lieu à l'occasion de l'approbation du Traité sur l'Union européenne. Le Conseil d'Etat avait à l'époque relevé une contradiction entre deux normes, à savoir la norme du traité, qui accorde à tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat (art. 8, B, alinéa 1^{er}, du Traité sur l'Union européenne) et la norme constitutionnelle, qui accorde aux seuls Belges le droit de vote et d'éligibilité aux élections communales (art. 8, alinéa 2, de la Constitution).

Er werd dan ook geoordeeld dat die strijdigheid slechts ongedaan kon worden gemaakt door de herziening van dit grondwetsartikel. Evenwel rees een probleem van chronologisch orde. Diende de constitutionele bepaling herzien te worden vóór de aanneming van de goedkeuringswet of kon die herziening worden uitgesteld? De Raad van State oordeelde dat het verdrag niet kon worden goedgekeurd voordat artikel 8, tweede lid, van de Grondwet was herzien. De regering echter heeft de Raad van State niet gevolgd. Tot op heden staan zowel in de rechtsleer als in de rechtspraak deze twee opvattingen nog altijd tegenover elkaar. Volgens de enen heeft het verdrag voorrang boven de Grondwet, terwijl volgens de andere de Grondwet voorrang heeft boven het verdrag.

Teneinde deze discussie te beslechten, wordt dan ook voorgesteld om aan het in 1993 door de Kamer goedgekeurde voorstel een tweede lid toe te voegen, waarin staat dat de Kamers hun goedkeuring kunnen hechten aan een verdrag waarin bepalingen voorkomen die van de Grondwet afwijken of die ertoe verplichten daarvan af te wijken. Deze goedkeuring moet echter worden verleend met een meerderheid van ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen en op voorwaarde dat ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, aanwezig zijn. Bedoelde meerderheid is dezelfde als de vereiste meerderheid voor de herziening van de Grondwet (artikel 195, laatste lid, G.W.).

P. DEWAEL
G. VERSNICK

On a donc estimé que cette contradiction ne pouvait être levée que par la révision de cet article de la Constitution. Un problème d'ordre chronologique s'est toutefois posé. Fallait-il réviser la disposition constitutionnelle avant l'adoption de la loi d'approbation ou cette révision pouvait-elle être différée? Le Conseil d'Etat a estimé que le Traité ne pouvait pas être approuvé avant que l'article 8, alinéa 2, de la Constitution ait été révisé. Le gouvernement n'a toutefois pas suivi le Conseil d'Etat. A ce jour, ces deux thèses s'affrontent toujours tant dans la doctrine que dans la jurisprudence. Selon les uns, le traité prime la Constitution, alors que, pour les autres, c'est l'inverse.

Afin de trancher la question, nous proposons d'ajouter à la proposition adoptée par la Chambre en 1993 un deuxième alinéa qui prévoit que les Chambres peuvent approuver un traité contenant des dispositions qui dérogent à la Constitution ou qui obligent à y déroger. Cette approbation ne peut toutefois être accordée que si elle réunit deux tiers au moins des suffrages exprimés et qu'à condition que deux tiers au moins des membres qui composent chaque Chambre soient présents. Cette majorité est la même que celle qui est requise pour la révision de la Constitution (art. 195, dernier alinéa, de la Constitution).

VOORSTEL

Enig artikel

In titel III, hoofdstuk VI van de Grondwet wordt een artikel 159*bis* ingevoegd, luidend:

«Art. 159*bis*. De hoven en de rechtbanken passen de wetten, de decreten, de in artikel 134 bedoelde regels, de besluiten en de verordeningen alleen toe in zoverre ze overeenstemmen met de internationaal-rechterlijke normen en de normen van volkenrechtelijke instellingen die rechtstreekse uitwerking hebben.

Verdragen waarin bepalingen voorkomen die van de Grondwet afwijken, kunnen niet worden goedgekeurd dan bij een wet, aangenomen met ten minste twee derden van de stemmen in elke Kamer en op voorwaarde dat ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, aanwezig zijn.».

7 november 1997

P. DEWAELE
G. VERSNICK

PROPOSITION

Article unique

Un article 159*bis*, libellé comme suit, est inséré dans le chapitre VI du titre III de la Constitution:

«Art. 159*bis*. Les cours et tribunaux n'appliqueront les lois, les décrets, les règles visées à l'article 134, les arrêtés et les règlements qu'autant qu'ils seront conformes aux normes du droit international et aux normes des institutions de droit international ayant un effet direct.

Les traités contenant des dispositions qui dérogent à la Constitution ne peuvent être approuvés que par une loi adoptée à une majorité d'au moins deux tiers des suffrages dans chacune des Chambres et qu'à condition que deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles soient présents.»

7 novembre 1997.